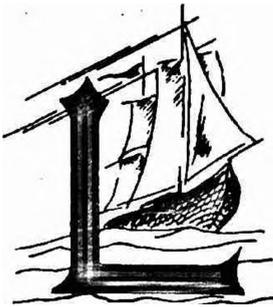


HACIA UNA POLITICA DE MARINA MERCANTE NACIONAL EN LOS ESTADOS UNIDOS

Por el coronel (R) Lane C. Kendall.
Reserva de la Infantería de Marina.



LOS CONCEPTOS y actitudes que estaban vigentes a mediados de los años treinta, cuando el Estado

de la Magnolia (Arkansas, EE.UU.) disponía de su cargamento de algodón en un muelle desordenado de Galveston, no tienen ya relación alguna con la industria marítima, dominada por los contenedores, de 1979. En ninguna parte se manifiesta esto con más claridad que en el papel de la marina mercante como un potencial auxiliar militar.

Desde 1936, cuando el Acta de la Marina Mercante de ese año fue firmada y hecha Ley por el Presidente Franklin D. Roosevelt, la política declarada de los Estados Unidos concerniente a su marina mercante fue formulada en estas palabras del comienzo de dicha Ley: " Es necesario para la defensa nacional y el desarrollo de su comercio extranjero y nacional que los Estados Unidos posean una marina mercante, a) suficiente para transportar su tráfico de cabotaje, y una parte substancial del comercio marítimo de exportación e importación de los Estados Unidos, y para proporcionar servicio de barcos en todos los tráfic

a objeto de mantener el flujo de dicho comercio marítimo de cabotaje y extranjero en todo tiempo, b) capaz de servir como auxiliar militar en tiempo de guerra o emergencia nacional, c) poseída y operada bajo la bandera de los EE.UU. por ciudadanos de los EE.UU. hasta donde sea factible, y d) compuesta de los mejor equipados, más seguros y más apropiados tipos de barcos, construidos en los EE.UU. y tripulados con personal entrenado y eficiente de ciudadanos. Se declara aquí que la política de los EE.UU. es fomentar el desarrollo y estimular la mantención de una tal marina mercante

En 1979, esta política no tiene ya el impacto que tuvo cuando fue aclamada como la "Carta Magna de la Marina Mercante Norteamericana". Existe más de una razón para esta pérdida de potencia, pero quizás la más importante es la tremenda revolución técnica que ha arrasado a través del mundo del transporte marítimo mundial desde 1956.

Descrita muy brevemente, esta revolución ha cambiado la técnica del negocio marítimo. El familiar barco de carga general era uno en el cual literalmente se estibaban miles de cajas individuales, sacos, fardos y toneles. Lleva-

ba días de arduo trabajo por gran número de hombres, el cargar y descargar un barco. Todo esto fue cambiando abruptamente en 1956, cuando Malcom P. McLean, anteriormente un ejecutivo de una empresa de camiones, probó que era factible estibar carga a bordo de un barco sin sacarla del enorme contenedor en el cual había sido transportada desde un punto de origen de tierra adentro, directamente al costado del barco. En lugar de días, el tiempo en puerto del barco se redujo a horas, y enormes máquinas ocuparon el lugar de los cientos de estibadores que habían manipulado los miles de bultos en los que la carga venía envasada para el viaje a ultramar. Los terminales marítimos en puertos mayores como New York, New Orleans y San Francisco (para nombrar tan sólo ciudades norteamericanas), se caracterizaron por enormes explanadas de superficie dura, destinadas expresamente a acomodar los contenedores.

Rapidez vino a ser la consigna y la especial característica de las operaciones navieras modernas. Nuevos barcos para transportar contenedores fueron diseñados y construidos para viajar en forma rutinaria a velocidades que dos décadas antes eran conseguidas solamente por escasos barcos expresos de pasajeros, que hacían esfuerzos excepcionales por ganar trofeos de velocidad. El procedimiento normal hoy en puerto, exige un trabajo continuo de carga de 24 horas, lo que significa el manejo de contenedores de 20 y 40 pies de largo. Estas cajas son controladas y su paradero establecido por medio de sistemas de computación elaboradamente complicados. La operación completa, tanto del terminal y travesía marítima, se encuentra integrada en un sistema de transporte enorme, complejo y meticulosamente coordinado, en el cual el barco es el elemento crítico e indispensable. Corolario de esta evolución es que un barco para contenedores, grande y veloz, puede transportar tanta carga en un 8ño como cinco de los actualmente desplazados barcos de carga general.

Se sigue lógicamente que los conceptos y actitudes que estaban vigentes en 1936 concierne al uso de barcos mercantes no tienen en la actualidad relación alguna con la industria marítima de 1979. En ninguna parte se manifiesta esto con más claridad que en el papel de la marina mercante como potencial auxiliar militar. En 1936, por ejemplo, había más de 1000

barcos de alta mar para carga general, con registro norteamericano, ocupados en los tráficos extranjeros de costa a costa y de cabotaje de la nación. Hoy día, el tráfico de carga seca en cabotaje y de costa a costa se encuentra casi del todo extinguido, desplazado por los omnipresentes camiones y convoyes ferroviarios. La flota activa de barcos norteamericanos de alta mar consiste de 577 naves de todos los tipos.

En 1936 era efectivo que en tiempos de necesidad, con excepción de emergencia nacional (situación en que todos los barcos serían requisados por el Gobierno), los dueños de barcos comerciales eran capaces de proporcionar un número substancial de naves para uso militar.

Podía retirarse barcos del servicio regular de líneas, y de hecho ello se hacía en el período 1939-1941, sin desorganizar gravemente los itinerarios en general. Esto era conseguido por los armadores ajustando sus salidas mediante aumento (cuando era factible) de la velocidad de travesía de los restantes barcos para acortar la duración de los viajes; mediante el trabajo en los terminales marítimos durante las 24 horas del día en lugar del programa anterior a la emergencia de 12 a 18 horas; y tal vez aumentando el tiempo entre los zarpes en uno o dos días (SIC). En 1979 ninguno de estos recursos es factible porque no existe flexibilidad en los sumamente exigentes y rígidos itinerarios de los modernos barcos. Únicamente por medio de requisiciones (que ocasionarían una amplia variedad de problemas fiscales y comerciales) puede disponerse en el futuro de cualquier número significativo de barcos con propósitos de auxilio militares.

Más bien que tratar de adaptar o corregir y ajustar la política de 1936 a las circunstancias actuales, ha llegado el tiempo para planear una política nacional completamente nueva que concierna a la moderna industria naviera de hoy día. Un concepto innovador, la voluntad de abandonar actitudes tradicionales y un amplio entendimiento de los métodos en uso por el negocio naviero son vitales para un esquema exitoso de esta política.

Un ejemplo de lo que debe tomarse en consideración es suministrado algo dramáticamente en lo que toca al apoyo logístico para una futura operación militar de ultramar. En el pasado, los servicios militares habían elaborado sus planes con el firme conocimiento de que el

servicio de tipo mercante sería suministrado por las siguientes fuentes:

- x La flota de servicio de línea, que ofrecería los barcos más nuevos y eficientes,
- x El segmento de barcos volanderos (tramps) que haría disponible tonelaje obsoleto pero aún útil.
- x La Flota de Reserva de la Defensa Nacional mantenida por la Administración Marítima para exigencias de emergencias y con capacidad de ser reactivada en un plazo de 10 a 30 días.

Según ya se ha explicado, la flota de línea, actualmente por completo dedicada al sistema de contenedores, no es ya un recurso seguro. El segmento "tramp" desapareció a medida que sus barcos de la Segunda Guerra Mundial perdieron sus condiciones marineras y fueron consignados a desguace a continuación del abandono de Vietnam. La Flota de Reserva de la Defensa Nacional contiene tan sólo uno o dos grupos de barcos utilizables, habiendo disminuido su número en otro tiempo considerable, debido a los estragos del tiempo y al progresivo avance de la tecnología.

En consecuencia, en el futuro, los proyectistas militares deberán establecer lo que necesitan en forma de barcos de tipo mercante y entonces tendrán que trabajar en conjunto con los apropiados departamentos del Gobierno para cerciorarse que tales barcos estarán disponibles. Expresado en términos específicos, esto significa que el Departamento de Defensa debe determinar claramente las cantidades y tipos de barcos que requerirá para apoyar una campaña en el Pacífico de aproximadamente similar escala a la operación en Vietnam. Debido a que las distancias por mar son más cortas y existe mayor número de puertos, debe también efectuarse un cálculo separado para un compromiso serio en el continente europeo.

Para ilustrar este punto, supongamos que los requerimientos militares, superpuestos a las necesidades normales de la industria marítima para mantener sus negocios en los niveles de paz, estuvieran substancialmente por encima de lo que pueda ser proporcionado por la flota mercante en su composición actual. La probabilidad de una guerra "total" que comprendiera movilización y requisición total de barcos, puede descontarse; el pensamiento militar actual no prevé tal eventualidad militar). Si se va a pro-

porcionar adecuado apoyo logístico de parte del sector comercial, tendría que iniciarse un programa de construcción de barcos. Consecuentemente, la política debería desarrollarse de modo que esta capacidad de "reserva" pueda adquirirse y permanecer disponible a un costo mínimo. Idealmente, la política debería establecer los medios por los que estos barcos podrían ser utilizados por empresas comerciales antes que permanecer ociosos hasta que suene la campana de alarma.

Una preocupación seria para todos aquellos interesados en la prosperidad de la marina mercante, es el hecho que desde la terminación del auge de los primeros días posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la proporción de comercio de importación y exportación transportada en barcos de registro estadounidense ha declinado hasta su más bajo punto en la historia. Esto ha sucedido pese a un elaborado y costoso sistema de subsidios diferenciados de construcción y operación y de una determinada cantidad de carga reservada para su transporte exclusivamente en barcos de EE.UU. A través de los años transcurridos desde 1936, parecería que el objetivo inicial de los subsidios ha sido olvidado. Su propósito era bajar los costos a sus niveles extranjeros, de modo que los operadores de barcos de bandera norteamericana pudieran competir en iguales términos —y obtener una creciente participación del comercio de importación y exportación ofreciendo un servicio superior— a tarifas de fletes fijadas por armadores extranjeros de costos más bajos. Dado el hecho que la participación nacional ha declinado año a año, es tiempo de revisar el sistema. Este debía contemplar incentivos para aumentar la proporción de comercio norteamericano y multas (sanciones) aplicables cuando se permita que dicha proporción disminuya.

Para mayor claridad, podría describirse una situación hipotética. En su tráfico y ruta adjudicados, una flota de barcos subvencionados norteamericanos actualmente transporta 12 o/o de la carga general total. El subsidio operacional totaliza US\$ 2 millones anuales. El incentivo propuesto ofrecería un incremento de 50/o por cada 1/2 0/0 que el armador subsidiado consiguiera aumentar de la proporción americana. En el aspecto sanciones, una pérdida del 20/o del subsidio sería cargada al armador por cada 1/2 0/0 que disminuyera la participa-

ción americana. Debe tomarse nota de que la estipulación incentivo-sanciones se aplicaría no a un número absoluto de toneladas de carga sino que a una proporción. Ello es importante porque si se presenta una recesión en la cual disminuya el tonelaje, el operador no debería ser sancionado por algo más allá de su control. No obstante, esta proporción puede ser controlada, y el incentivo ofrece adecuado atractivo para conseguir el mínimo.

Los críticos del sistema de subsidios sostienen que debe ser abolido. A su juicio, el subsidio protege a un segmento de la flota mercante americana de propiedad privada de los efectos de la competencia y, por lo tanto, estimula la ineficacia y autocomplacencia. Para reforzar su argumento, citan el caso de Sea-Land Service, una que nunca ha sido subsidiado, y United States Lines, que actualmente está operando sin subsidio. Ambas empresas mantienen servicio tan sólo en tráfico importantes en los cuales hay un flujo continuo y denso de tráfico de exportación e importación. Otras compañías navieras norteamericanas vinculan a los EE.UU. con áreas donde el tonelaje de carga disponible es considerablemente menor y la competencia directa por parte de armadores extranjeros es aguda y sin tregua. Sin el apoyo del subsidio hay fundamento para creer que estos armadores no podrían sobrevivir.

Si se acepta la premisa de que la existencia de una marina mercante de EE.UU. es de interés nacional, y que esta marina mercante deberá vincular los Estados Unidos con sus principales socios comerciales, se da la conclusión que el subsidio es una inversión necesaria y válida de los fondos fiscales. Que todo aliciente debe ofrecerse a los armadores para ayudarlos a independizarse del subsidio, es un objetivo razonable de una política marítima nacional y así debería quedar establecido. Un santo y seña de algunos abogados de la flota mercante de EE.UU. es que el Gobierno debiera reservar cierto porcentaje del tráfico de exportación e importación para barcos de bandera norteamericana. Se adelanta por lo general el argumento de que esta acción dará como resultado la construcción de barcos nuevos, creación de mayores empleos para gente de mar y que aportaría algo de prosperidad a la industria marítima norteamericana. Es permisible cierto escepticismo tocante a estas premisas a la luz de la historia de reservas de carga. En 1904 los cargamentos militares estaban res-

tringidos a los "barcos de EE.UU. o de registro en EE.UU.", cuando fueran disponibles. La promesa era que, con esta seguridad de negocios, se operarían mejores barcos, y se ofrecería un servicio perfeccionado a importadores y exportadores norteamericanos. La realidad es que no fue construido barco alguno. El servicio no fue mejorado. Si existieron algunas ganancias en el transporte de cargas militares, éstas ingresaron a los fondos de corporaciones y no se destinaron a mejorar la flota.

En 1954 el Congreso aprobó la legislación que encauzaba la mitad de la carga fiscal (financiada por el Gobierno) a barcos norteamericanos. Las tarifas de fletes pagadas por dichos cargamentos, compensarían a los armadores por los elevados costos de operar barcos en 1954 que las expresadas medio siglo antes, con notables efectos similares. Los barcos no subsidiados, incluyendo naves adquiridas a precios de ocasión de la flota de excedentes de guerra, se mantuvieron en el negocio tan sólo hasta que dichos buques debieron ser desguazados y después se mudaron a otros campos empresariales. Ellos no construyeron ninguna clase de barcos para carga seca, ni tampoco mejoraron el servicio de transporte entre los EE.UU. y regiones extranjeras. La irónica comprobación del fracaso de la "Ley 50-50" de 1954 para estimular el crecimiento de la flota mercante de EE.UU. tuvo lugar en 1976 y 1977. Pese a que el 40 o/Q del trigo vendido a Rusia en esos años fue reservada para barcos de registro de EE.UU., no hubo suficientes naves para transportar el porcentaje americano total.

Si en lugar de reserva de carga, la política nacional hubiera sido ofrecer subsidio a todos los buques de bandera norteamericana,— barcos de líneas, volanderos (tramps), graneleros y buques - tanques — hubiera sido posible para dichas naves competir para su uso en el mercado mundial. Es muy probable que el costo para el Gobierno no hubiese resultado más oneroso que el actual dispendioso sistema de reservas, con su engorrosa máquina administrativa burocrática. Sería también posible, bajo este ampliado programa de subsidios, efectuar auditoría de la contabilidad de los armadores para asegurarse de que no existe abuso. Esta supervisión fiscal debería aproximadamente ser una función de la Oficina General de Contabilidad (¿Contraloría?). En aquellos casos que las ganancias (incluyendo pago de subsidio) excedieran una

cifra razonable, una parte de estas utilidades debería reintegrarse a la Tesorería Fiscal.

Por último, al considerar la idea de cómo revitalizar la marina mercante de EE.UU., debe reconocerse que nunca ha existido una agencia de alto nivel del Gobierno encargada de asegurarse que la política ha sido cumplida y puesta al día respecto a los adelantos tecnológicos. Es del todo apropiado asignar a la Administración Marítima la administración del programa de subsidios; fue creada con dicho propósito. Suponer que la Administración Marítima informará objetivamente respecto a la eficiencia de la política nacional concerniente al subsidio es, cuando menos, ingenuo si no fútil. Lo que se necesita es un Consejo Mercante Nacional de Política Marítima, compuesto por las Secretarías de Estado, Defensa, Hacienda y Comercio y el presidente y miembros minoritarios de jerarquía de los Comités del Senado y Cámara de Diputados a cargo de los asuntos de la marina mercante. Dicho Consejo debería reunirse por lo menos tres veces al año, con asistencia de sus miembros titulares (no sus suplentes). Diez días calendario después de cada sesión, debería someterse al Presidente de los Estados Unidos un informe de las decisiones y recomendaciones. Dentro de los subsecuentes 20 días de recibido dicho informe, el Presidente estaría obligado a hacer sus propias recomendaciones (basadas en el informe del Consejo) para que se actúe ade-

cuadamente y asegurarse de que la política sobre marina mercante se lleve a efecto en el interés de la nación.

Estas sugerencias no son definitivas, pero señalan el camino hacia la formulación de una nueva política nacional concerniente a la marina mercante norteamericana. Un programa de la índole esbozada en este ensayo, cumpliría muchos propósitos. Aseguraría que la posición de auxiliar militar de la marina mercante fuera una realidad, no un expediente conveniente para tratar de obtener beneficios de un Congreso renuente. Pondría fin al controvertido programa de reserva de carga y lo substituiría por un nuevo sistema de subsidio. Proporcionaría un incentivo para los operadores de barcos norteamericanos dirigido a aumentar la proporción del comercio de importación y exportación de la nación que es transportado en sus barcos. Por vez primera dictaría sanciones para el desempeño pasivo de armadores que fallarán en ejercer esfuerzos adecuados para enfrentar la competencia foránea. Finalmente establecería una agencia directriz de alto nivel para asegurar que la política de marina mercante fuese llevada para el mejor interés de la totalidad de la nación.

(De "Proceedings", Febrero 1979).

