

MARINA MERCANTE Y OPERACIONES NAVALES*

*Manuel Fernández Vega
Capitán de Fragata (R)*

INTRODUCCION

LA presente exposición sobre la marina mercante y su contribución a las operaciones navales será desarrollada en los siguientes capítulos : Marco teórico, Uso de la Marina Mercante en conflictos recientes y Desarrollo de la Marina Mercante en la paz.

MARCO TEORICO

Por definición sabemos que corresponde a la estrategia marítima la concepción y conducción de las operaciones navales, es decir, de aquellas acciones bélicas ejecutadas para alcanzar un objetivo estratégico, el cual es el elemento físico sobre el que actúa la fuerza para destruirlo o protegerlo, para conquistarlo o impedir su conquista.

Los objetivos estratégicos genéricos para las fuerzas navales son cuatro: La fuerza organizada adversaria, la posición estratégica, las comunicaciones marítimas y los objetivos ubicados en el territorio adversario.

Las operaciones navales típicas para alcanzar estos objetivos son aquellas concebidas para la conquista del control del mar, la disputa del control del mar y el ejercicio del control del mar.

Operaciones navales de conquista

Las operaciones relacionadas con la conquista del control del mar están orientadas a la destrucción de la fuerza organizada adversaria. El resultado de la batalla permite al vencedor explotar el control del mar en su propio beneficio y así poder lograr prácticamente sin interferencias cualquiera de los objetivos estratégicos que le permitirán cumplir la misión asignada.

Operaciones de disputa del control del mar

Es evidente que la fuerza organizada superior buscará por todos los medios producir la batalla, pero el más débil tratará de eludirla hasta el momento en que pueda asegurarse el éxito.

Para ello ejecutará contraataques mayores o menores, que consisten en destruir parte de la fuerza organizada adversaria para ir disminuyendo paulatinamente la diferencia de potencial hasta un punto tal que pase a ser más fuerte y quedar así en condiciones de lograr la conquista del control del mar.

En estas operaciones adquiere especial relevancia la "maniobra", que consiste en crear

* Exposición del autor, actual Gerente de Operaciones de la Administradora de Naves "Humboldt" de Valparaíso, en el seminario "Intereses marítimos nacionales", realizado en la Academia de Guerra Naval entre el 4 y el 8 de noviembre de 1991.

y mantener las condiciones favorables que permitan alcanzar en la forma más eficaz y contundente un objetivo estratégico o bien el cumplimiento de la misión. Mediante ella se divide al adversario para descomponerlo en sus fracciones. Se le divierte o se le apremia, con el propósito de dividirlo y desgastarlo.

La maniobra requiere de todo el genio creador del comandante que la concibe y ejecuta.

A mayor número de contraataques exitosos, mayor número de unidades enemigas son destruidas, con el objeto de mejorar el grado de control del mar que se tenía; en consecuencia, se va alcanzando una mayor libertad de acción para actuar sobre otros objetivos estratégicos que interesen.

Las operaciones navales típicas mencionadas hasta ahora —de conquista y disputa del control del mar— tienen un objetivo estratégico muy claro: La fuerza organizada adversaria.

Operaciones de ejercicio de control del mar

El tercer grupo de operaciones lo constituyen las de ejercicio de control del mar. Son aquellas desarrolladas para usar el mar en beneficio propio y, a la vez, negar su uso al adversario. Consisten en la protección de las comunicaciones marítimas propias y en el ataque y destrucción de los buques que materializan las comunicaciones adversarias. ¿Cuánto debo usar el mar y cuánto negarlo al enemigo? Esto dependerá del grado de control que haya alcanzado a través de las operaciones de conquista y disputa del control del mar, ya descritas.

Las líneas de comunicaciones marítimas (LCM) son las grandes direcciones por las cuales fluye el tráfico del transporte marítimo. La importancia de estas líneas es distinta, ya que no todas poseen igual valor para un país. Aquellas que comprometen el éxito de la guerra son denominadas "vitales de superficie" y, por lo tanto, demandan los mayores esfuerzos para su protección, a la vez que las similares del adversario son las más deseables de neutralizar.

En tiempos de guerra adquieren especial relevancia las líneas de comunicaciones marítimas militares y de mantenimiento.

Las LCM militares conforman todo el flujo que sostiene a las Fuerzas Armadas en los teatros de operaciones. Transportan el apoyo logístico para las fuerzas en presencia. Las LCM de mantenimiento transportan las subsistencias para la población civil de los teatros de operaciones, factor fundamental para la moral del frente interno.

También existen las líneas de ultramar, que permiten que el país continúe desarrollando su comercio exterior, tanto de importación como de exportación.

El objetivo estratégico genérico sobre el que actúan las fuerzas navales al ejecutar operaciones de ejercicio de control del mar lo constituyen las comunicaciones marítimas. Se las ataca con la fuerza organizada o con otros medios. Se las protege con dicha fuerza cuando su importancia así lo exige o con otros medios de superficie y aeronavales, además de medidas de control naval del tráfico marítimo.

Los terminales marítimos, que constituyen el punto de inicio o de término, son protegidos desarrollando actividades de defensa de costa y defensa de puerto.

Evidentemente, las operaciones de ejercicio de control del mar son ejecutadas desde el inicio de la guerra y coexisten con las operaciones de conquista o de disputa que estén realizando las fuerzas propias.

Resta revisar ahora los dos últimos objetivos estratégicos de las fuerzas navales, que son aquellos ubicados en territorio adversario y la posición estratégica.

El empleo de la fuerza sobre los objetivos ubicados en la costa o hacia la profundidad del territorio enemigo se lleva a cabo mediante las operaciones de proyección del poder militar de la nación a través del poder naval. Cubren una amplia gama de acciones ofensivas que abarcan desde el bombardeo naval y aeronaval hasta las operaciones anfibas con fuerzas conjuntas de invasión.

Actualmente, la Armada de Estados Unidos considera tres áreas de misiones en tiempos de guerra: Control del mar, proyección del poder militar a través del poder naval y transporte marítimo estratégico, siendo instituida esta última en marzo de 1984 por el Almirante Watkins.

El último objetivo estratégico genérico de las fuerzas navales es la posición estratégica, entendiéndose por tal aquel territorio costero o insular que permite apoyar a las fuerzas principales para que operen sobre los objetivos que le interesen.

La conquista de la posición es ejecutada mediante una operación de proyección especial denominada ofensiva estratégica, la cual requiere necesariamente el logro del control local y temporal del mar en el área de operaciones.

Habiendo revisado someramente los conceptos relativos a las operaciones navales típicas, a continuación indicaremos la posible contribución que en teoría podría efectuar la marina

mercante en la consecución de los objetivos estratégicos correspondientes.

En cuanto a las operaciones de conquista del control del mar, se puede determinar sin mayor análisis que la función de los buques mercantes estará orientada al apoyo de las unidades de combate, como complemento a los medios logísticos orgánicos.

En general, se pueden prever los siguientes empleos:

—Petroleros auxiliares para reemplazar a los petroleros de flota.

—Petroleros abastecedores de grupos logísticos.

—Buques para transporte de munición.

—Buques-maestranza para reparaciones de emergencia en el área de operaciones de la fuerza, con capacidad de apoyo de mantenimiento para unidades de superficie y aeronavales.

—Buques de transporte de abastecimiento de repuestos y carga general.

—Buques-ambulancia para transporte de heridos y enfermos desde el área de operaciones a hospitales terrestres o a buques hospitales.

—Buques de transporte de aeronaves de reemplazo para la fuerza y apoyo de mantenimiento a los medios aeronavales embarcados.

—Buques de rescate y salvamento para remolque de unidades averiadas.

Hay que destacar que la adopción del contenedor ha simplificado la transformación de buques mercantes en buques de apoyo con fines específicos, permitiendo instalar módulos completos en corto tiempo.

Para apoyo a las operaciones tendientes a la disputa del control del mar pueden ser considerados los mismos buques que participan en las operaciones de conquista, más buques-madre de submarinos o de otras unidades que operen independientemente o los alejados de sus bases. Estos buques poseen las características de estar en condiciones de entregar una gran variedad de abastecimientos, a la vez que poseen una buena capacidad para ejecutar reparaciones.

En relación con la contribución de la marina mercante a las operaciones de ejercicio del control del mar es posible considerar las siguientes:

—Cruceiros auxiliares para el ataque al tráfico adversario y protección del tráfico propio.

—Buques-aviso para la vigilancia de zonas de interés.

—Barreminas para mantener libre el acceso a los terminales marítimos propios.

—Buques de apoyo logístico a los medios

navales que atacan las comunicaciones marítimas enemigas o que protegen el tráfico propio, como ser: Buques-madre, petroleros auxiliares y buques para transporte de munición y abastecimiento en general.

Hasta aquí hemos mencionado el posible empleo de naves mercantes en las operaciones navales correspondientes al área de misiones de control del mar. Corresponde ahora indicar lo pertinente al área de misiones de proyección del poder militar de la nación a través del poder naval, en que la contribución es máxima por la diversidad de tareas que deben ser ejecutadas.

En efecto, si se considera la conquista de un objetivo geográfico no solamente habrá que apoyar las operaciones relativas al control local y temporal del mar, sino también el transporte de tropas y los elementos logísticos asociados. Por ello se puede indicar los siguientes empleos de buques mercantes en estas operaciones:

—Buques de asalto anfibio tipo roll on-roll off.

—Transporte de tropas o de aeronaves.

—Petroleros auxiliares.

—Petroleros reabastecedores de grupos logísticos.

—Buques-cisterna para abastecimiento de agua.

—Buques-hospital para atención de heridos y enfermos.

—Buques-ambulancia.

—Buques para transporte de munición y abastecimiento general para mantener el flujo logístico desde la patria a las fuerzas desplegadas.

—Buques-maestranza.

—Buques de rescate y salvamento.

—Buques-aviso.

—Barreminas.

Como se puede apreciar, el apoyo que está en condiciones de brindar la marina mercante a las operaciones navales es muy amplio y pueden ser discurridos muchos otros empleos según las necesidades de cada situación particular y el ingenio del planificador. Pero existe una limitante muy significativa: La disponibilidad de los medios en el momento estratégico en que sean requeridos.

Este factor nos obliga a dejar la teoría y a enfrentar la realidad. Afortunadamente, existen antecedentes muy cercanos acerca del uso de naves mercantes en los recientes conflictos de las islas Malvinas o Falkland y del golfo Pérsico, los que revisaremos brevemente desde la perspectiva que nos interesa, en el siguiente punto del temario.

USO DE LA MARINA MERCANTE EN CONFLICTOS RECIENTES

Conflicto de las islas Falkland o Malvinas

Situación previa

Desde 1967 el gobierno inglés venía revisando su política de defensa para reorientar el empleo de sus Fuerzas Armadas. Ese año el Ministro de Defensa Dennis Healey declaró, entre otros aspectos: "Nunca más operaremos lejos de nuestras bases de apoyo logístico, alejados de nuestros astilleros ni montaremos una operación anfibia".

En los años siguientes esta idea fue evolucionando hasta llegar al convencimiento que Gran Bretaña sólo intervendría en un conflicto como país miembro de la OTAN y, por lo tanto, su mayor preocupación fue aumentar la capacidad de los submarinos nucleares en desmedro de las unidades de superficie, tales como portaaviones, destructores y fragatas, algunas de las cuales fueron vendidas.

Respecto de las unidades de apoyo logístico y de la flota auxiliar ocurrió algo similar, en atención a que no se concebía la ejecución de operaciones navales en ultramar.

De aquí entonces que al producirse el conflicto de las islas Malvinas o Falkland, Gran Bretaña debió enfrentar una situación para la cual no estaba preparada, debiendo planificar una campaña y obtener los medios para su ejecución en un teatro de operaciones distante 8 mil millas, cuya área objetivo estaba sólo a 350 millas de la costa adversaria.

La movilización

Como consecuencia de la falta de unidades orgánicas, la Armada Real tuvo que recurrir al empleo de la marina mercante, lo cual fue dictaminado con un Real Decreto de 4 de abril de 1982, muy breve, el cual autorizó al Ministerio de Transporte y a los lores del Almirantazgo para requisar buques. El dueño de la nave recibiría una compensación por el tiempo que durara el servicio y una indemnización en caso de pérdida o averías. De no lograrse acuerdo entre las partes por los montos compensatorios se recurriría al arbitraje.

La secuencia y criterios empleados para la movilización de unidades mercantes fueron los siguientes:

- Determinación de necesidades.
- Nómina de buques que cumplían las exi-

gencias y su ubicación respecto a los astilleros británicos más próximos.

—Selección de aquellas naves que se encontraban a menos de 72 horas de los astilleros propios.

—Determinación de las modificaciones a efectuar para que pudieran cumplir las tareas previstas. En la mayoría de los casos esta definición se hizo a bordo durante la visita de los inspectores de la armada para notificar la movilización del buque.

—Ejecución de la requisición.

—Ejecución de los trabajos de modificación. Toda la experiencia obtenida durante las transformaciones de un buque era aplicada en los trabajos posteriores.

En general, fueron movilizadas preferentemente las naves disponibles y no comprometidas en tráfico de línea, con el objeto de evitar pérdidas comerciales.

Por otra parte, fueron arrendados aquellos buques que cumplirían tareas de bajo riesgo similares a las de tiempos de paz, mientras que eran requisados aquellos que debían operar en las cercanías de las islas Malvinas o Falkland.

Buques movilizadas, transformaciones efectuadas y su empleo en el conflicto

Fueron movilizadas 49 buques mercantes totalizando 826.959 TDW, los que comparados a los 24 de la Royal Auxiliary Fleet indican con claridad la magnitud de la contribución aportada.

En síntesis, estos buques pueden ser distribuidos, según su empleo, en nueve grupos, a saber:

—Portaaeronaves. Sin duda alguna, estas unidades fueron las que más llamaron la atención, ya que en un principio muchos estimaban que iban a ser empleadas como portaaviones auxiliares, pero que en definitiva cumplieron funciones de transporte de aviones *Harrier* de despegue vertical y helicópteros hacia el teatro de operaciones, además de servir como buques-taller para reparación de aeronaves.

Inicialmente fueron transformados tres roll on-roll off y posteriormente un cuarto buque para reemplazar al *Atlantic Conveyor*, que fuera hundido por el impacto de dos misiles AM-39.

Las principales transformaciones realizadas fueron el refuerzo de las tapas-escotilla para soportar el peso de las aeronaves, la habilitación de una cubierta de vuelo y áreas de estacionamiento, para lo cual fue necesario despegar la cubierta de obstáculos.

También hubo que modificar los circuitos de incendio para tener presión permanente en la línea, a la vez que fueron instalados estanques adicionales para combustible de aviación y talleres de mantenimiento montados en contenedores.

Fue necesario aumentar la capacidad de agua dulce para el lavado de aeronaves durante la travesía, además de aumentar la habitabilidad para alojar a la sobredotación.

Los tiempos empleados en las transformaciones variaron entre los cinco y los once días.

—Transporte de tropas. Fueron empleados dos transatlánticos, el *Canberra* y el *Queen Elizabeth II*, con capacidad para transportar 3 mil hombres cada uno. Las principales transformaciones consistieron en la instalación de dos cubiertas de vuelo apoyadas en las piscinas para pasajeros y la instalación de una maniobra para recibir petróleo por la proa. En el primer buque los trabajos demoraron dos días y en el segundo ocho días.

—Buques de asalto anfibio. Fueron seleccionados 6 ferries roll on-roll off, de entre 4 mil y 12 mil TDW, a los cuales fue necesario reforzar los sistemas de rampa ya que estaban diseñados para trabajar con un extremo apoyado en tierra. De esta forma pudieron lanzar y recuperar vehículos anfibios desde sus fondeaderos.

En atención de que estas naves tenían poca autonomía hubo que transformar los estanques de lastre en estanques de combustible, como también en estanques de agua dulce para las necesidades de las tropas embarcadas. Las transformaciones demoraron entre tres y seis días.

—Buques-hospital. Inicialmente se tenía considerado el yate real *Britania* para cumplir la función de buque-hospital, pero su capacidad de 200 camas hizo necesario emplear el transatlántico *Uganda*, que se encontraba en Nápoles.

Las transformaciones fueron efectuadas en el astillero de Gibraltar en aproximadamente siete días, las cuales consistieron en la habilitación de quirófanos, 940 camas para enfermos, 94 camas para cuidado medio y 20 camas para cuidado intensivo, además de laboratorio, rayos X, farmacia, morgue, cubierta de vuelo, oficinas, acomodaciones para 135 médicos y enfermeros, generadores para los equipos y otros.

—Petroleros y buques-cisterna. Fueron empleados 11 petroleros y un buque-cisterna con capacidad de entrega de agua en la mar, cuyo alistamiento demoró nueve días.

Los petroleros fueron distribuidos en tres categorías: Dos buques con capacidad para entregar combustible en maniobra log, los cua-

les estaban previstos en los planes de movilización de la OTAN; siete buques aprovisionadores de petróleo en la mar a petroleros de flota, dos buques-tanque para entrega de petróleo en puerto, que fueron desplegados en isla Ascensión y South Georgia, respectivamente. Las transformaciones efectuadas requirieron de uno o dos días de trabajo.

—Buques de apoyo logístico. Fueron empleados 7 buques mercantes de entre 5 a 12 mil toneladas para el transporte de pertrechos entre Gran Bretaña, isla Ascensión y el teatro de operaciones, a los cuales hubo que instalar maniobra para recepción de petróleo por la proa, ametralladoras de 20 milímetros y algunos de ellos fueron dotados con cubierta de vuelo. Los trabajos de alistamiento demoraron alrededor de once días.

—Buques de reparaciones y salvamento. Para suplir la falta de apoyo y maestranza en el teatro de operaciones fueron utilizados 2 buques de 6 mil toneladas, diseñados para ejecutar la mantención de plataformas petroleras, por lo que no fue necesario modificarlos. Para salvamento fueron empleados 3 remolcadores de alta mar.

—Buque-aviso. Fue movilizado un buque de 3.800 toneladas, el *Isis*, construido para efectuar reparaciones al cable submarino que une América y Europa. Se hizo necesario instalarle maniobra de recepción de petróleo por la proa, reforzar la cubierta de vuelo y dotarlo de dos ametralladoras de 20 milímetros, además de acondicionar una cárcel para prisioneros de guerra. Todos estos trabajos fueron llevados a cabo en tres días.

—Barreminas y buque-madre. Hubo que acondicionar 5 pesqueros de alta mar para el barrido de minas de orinque en el área objetivo. Estos buques fueron los únicos tripulados por personal naval en atención al alto riesgo de sus tareas.

También fue movilizado un buque de 3 mil toneladas para apoyar a los cazaminas de la armada que tenían poca autonomía.

Conclusiones

La contribución de la marina mercante británica al éxito de las operaciones fue máxima, ya que sin su participación las fuerzas navales habrían carecido de apoyo logístico sostenido.

La prontitud con que fue efectuado el despliegue de las naves mercantes movilizadas se debió tanto a la capacidad de la industria naviera británica, que pudo efectuar las transformaciones en breve tiempo, como también al

sencillo procedimiento de requisición y arrendamiento dispuesto en el Real Decreto del 4 de abril de 1982.

La operación de los buques mercantes no presentó dificultades, ya que mantuvieron sus tripulaciones originales, a excepción de los barreminas, cuyas dotaciones fueron reemplazadas por personal naval.

A continuación serán tratados los aspectos más relevantes del conflicto del golfo Pérsico, relacionados con el tema de esta exposición.

Conflicto del golfo Pérsico

Situación previa

La participación de la marina mercante estadounidense en el conflicto del golfo Pérsico fue diferente de la actuación de su similar británica, que acabamos de revisar, porque las realidades de sus marinas también eran distintas.

En efecto, durante la década de los años 70 la armada estadounidense empezó a preocuparse por la disminución de capacidad de transporte de carga militar que estaba originándose en la marina mercante de esa nacionalidad. La razón de esta debilidad fue la orientación de la actividad naviera hacia el transporte multimodal, que emplea buques portacontenedores, los cuales no son aptos para el traslado de carga pesada, tal como tanques, camiones y helicópteros.

Por otra parte, entre los años 70 y 90 se produjo una notable baja en el número de naves mercantes nacionales, de 578 a 367, como consecuencia de los altos costos de construcción y operación del sector. El origen de esta situación se encontraba en los subsidios estatales otorgados supuestamente para proteger la actividad, pero que en la práctica sólo sirvieron para fomentar la ineficiencia de esa industria.

En 1982 el Pentágono inició los estudios para solucionar el problema del transporte marítimo militar estratégico, los cuales finalizaron en 1984, año en que la armada estadounidense reconoció esta actividad como un área de misiones específica, otorgándole el mismo nivel que aquellas correspondientes al control del mar y proyección del poder militar de la nación a través del poder naval.

Durante la década de los años 80 se efectuó una inversión de 7 mil millones de dólares en el desarrollo de los medios orgánicos para asegurar la movilidad estratégica de las Fuerzas Armadas estadounidenses, las cuales fueron asignadas al Military Sealift Command.

Es así como fueron adquiridas 133 unida-

des, que en 1989 estaban distribuidas en las siguientes categorías:

— 96 buques para la Reserva de Empleo Inmediato (RRF).

— 25 buques preposicionados para apoyo de las fuerzas de infantería de marina, ejército y fuerza aérea.

— 8 buques de transporte rápido de unidades blindadas.

— 2 buques de apoyo a la aviación de la infantería de marina.

— 2 buques-hospital.

La RRF estaba compuesta por 83 buques de carga general, 11 petroleros y 2 transportes de tropas, todos los cuales fueron adquiridos a las empresas navieras estadounidenses. Muchas de estas ventas obedecieron al poco empleo comercial que produjo el transporte de contenedores ya mencionado, pero que seguían teniendo valor para el transporte de carga militar.

Haciendo una comparación entre la situación previa de las fuerzas británicas y estadounidenses se puede apreciar claramente que cada una adoptó la solución acorde a su capacidad económica.

Estados Unidos creó una componente orgánica en tiempos de paz, que le demandó una alta inversión con el objeto de paliar la falta de capacidad de transporte de su marina mercante.

Gran Bretaña, en cambio, carente de recursos, hubo de recurrir a la transformación de algunos de sus buques mercantes para lograr la movilidad estratégica de sus fuerzas conjuntas.

Mobilización y empleo

de la marina mercante estadounidense

Iraq invadió Kuwait el 2 de agosto de 1990. El día 7 el Presidente Bush ordenó la ejecución de la primera fase de la Operación Escudo del Desierto, que consideraba el despliegue de 200 mil hombres en el golfo Pérsico. Ocho días después empezaron a arribar los primeros buques del Military Sealift Command a los puertos de Arabia Saudita.

El 10 de agosto fueron activados los 17 roll on-roll off de la RRF y posteriormente arrendados 10 de estos buques de bandera estadounidense. En atención a que no había más unidades de este tipo disponibles en el mercado interno, hubo que arrendar roll on-roll off de terceras banderas, que el 13 de septiembre sumaban 35 naves.

En la primera fase, que fue completada en cuatro meses, los buques de bandera estadounidense transportaron el 85 por ciento de la

carga y el 15 por ciento restante fue trasladado en naves de otras banderas.

El 8 de noviembre fue dispuesto el despliegue de otros 200 mil hombres, el cual debía estar ejecutado antes del 15 de enero de 1991. En esta oportunidad los buques mercantes extranjeros transportaron el 22 por ciento de la carga.

Lamentablemente, durante la preparación de este trabajo no se logró obtener datos fidedignos acerca del número real de buques mercantes arrendados que participaron en el conflicto y las cifras recién señaladas consideran bajo la denominación "bandera norteamericana" a la totalidad de las naves nacionales, sin diferenciar aquellas pertenecientes a la armada de las correspondientes a empresas armadoras privadas.

En la literatura especializada se puede encontrar numerosas y útiles conclusiones acerca de la actuación de los medios del Military Sealift Command. Muchas de éstas se relacionan con la preocupación que produjo el hecho de que se haya tenido que recurrir al arriendo de buques extranjeros para el transporte durante las dos fases del despliegue, ya que fue apreciado como un factor de debilidad en emergencias futuras.

Otras opiniones afirman que no se hizo uso de la facultad presidencial de la requisición y, por lo tanto, tampoco fue empleada toda la capacidad de la marina mercante, a lo que agregan que se aprovechó la disponibilidad inmediata de las naves de otras banderas, a la vez que se compartió el esfuerzo con las naciones aliadas que aportaron sus buques.

Conclusiones

A la luz del tema que nos interesa, es decir, la contribución de la marina mercante a las operaciones navales, se puede concluir principalmente lo siguiente:

—La detección oportuna de la falta de medios provenientes de la marina mercante en caso de emergencia permitió a la armada estadounidense desarrollar su capacidad orgánica básica para iniciar el despliegue de sus Fuerzas Armadas, el cual pudo ser completado en las fechas previstas debido a la participación de buques mercantes de la propia bandera y de otros países.

—La solución estadounidense adoptada para asegurar la disponibilidad de transporte en el momento oportuno es aplicable a países con capacidad económica superior, atendiendo al alto costo de los medios preposicionados y de la RRF.

DESARROLLO DE LA MARINA MERCANTE EN LA PAZ

Hasta ahora hemos analizado el empleo teórico de la marina mercante en las operaciones navales típicas y luego fue enunciada su aplicación práctica en los dos conflictos más recientes, todo ello desde el punto de vista netamente naval.

Ahora intentaremos revisar la actividad naviera en tiempos de paz desde la perspectiva del armador, porque el objeto o efecto deseado es lograr que este empresario privado tenga éxito en su negocio y reinvierta sus utilidades en nuevas naves, de modo que sea desarrollada una marina mercante sólida y económicamente sana que sea capaz de apoyar las operaciones navales cuando sea requerida.

El entorno naviero

La principal característica del negocio naviero es que es desarrollado en un mercado internacional en el cual se debe competir con las grandes potencias y enfrentar un variado número de restricciones e imperfecciones.

Ante esta realidad, muchos países adoptan medidas de protección que abarcan un amplio espectro, desde el subsidio directo a la construcción y a la operación de los buques, hasta la exención tributaria, que es la menos perceptible desde el exterior. Curiosamente, la norma es que las mayores medidas de protección son adoptadas por los países desarrollados.

El subsidio como medida de protección surte efecto en el corto plazo, porque soluciona un problema puntual, pero destruye al subsidiado en el largo plazo porque lo torna ineficiente.

Quien recibe este apoyo deja de preocuparse por mejorar la calidad de sus servicios, disminuir sus costos a base de mejor tecnología, perfeccionar el recurso humano, único generador de ideas. Por el contrario, al tener asegurado cierto ingreso basa el éxito de su gestión en mantener el nivel alcanzado.

Esta situación es real. Tal como lo mencionamos en el segundo tema de esta exposición, la marina mercante estadounidense perdió parte importante de su flota debido a los subsidios directos: Unos para construir buques en astilleros nacionales, con costos muy por encima de los encontrados en Oriente; otros para solventar costos de operación, entre los cuales están los sueldos de sus tripulaciones. También existen otros subsidios en Estados Unidos, como la reserva de carga de cabotaje, en que el 100 por ciento es transportado en buques de

bandera del país e incluso ciertas cargas estatales de exportación también deben ser embarcadas en naves estadounidenses.

Evidentemente, los subsidios tienen un monto límite, ya que el Estado debe emplear recursos en otros sectores y, cuando se alcanza dicho tope, el beneficiario no puede competir porque dejó de ser eficiente.

También hay ejemplos más cercanos en Sudamérica: La Compañía Peruana de Navegación, pilar de la marina mercante del Perú, propietaria de aproximadamente el 80 por ciento de la flota nacional, fue subvencionada por muchos años, recibiendo el máximo de protección durante el Gobierno de Alan García, asegurándosele el 100 por ciento de las cargas de importación y exportación, con lo cual se inició el proceso que la llevó al colapso, porque se activó el mecanismo de reciprocidad en Estados Unidos, luego en toda la Comunidad Económica Europea y la empresa prácticamente no podía transportar carga a los principales mercados.

Al disminuir los ingresos, la compañía tuvo que seguir cumpliendo sus compromisos económicos, entre otros, uno de carácter social, ya que en su condición de empresa estatal estaba obligada a solventar las jubilaciones de su propio sector pasivo. Finalmente, cuando fue alcanzado el tope del subsidio, colapsó al verse obligada a vender buques para pagar los sueldos.

En el aspecto laboral es necesario hacer algunos alcances.

A raíz de la crisis del petróleo en la década de los años 70, la industria naviera mundial debió modificar el diseño de los buques para estar en condiciones de seguir operando dentro del costo razonable, a pesar del alto precio del combustible.

Resultado de ello fue la incorporación de motores de bajo consumo, desapareciendo las turbinas, adoptando el contenedor, reemplazando las plumas de las maniobras de carga por grúas y, en general, automatizando los buques para permitir su operación por dotaciones más pequeñas, pero técnicamente preparadas.

Se suma a esto la existencia de una escasez de Oficiales a nivel mundial; en este momento faltan 50 mil Oficiales, déficit que también existe en nuestro país en la especialidad de cubierta.

La marina mercante argentina está en crisis por no haber aceptado esta realidad oportunamente, ya que sus buques están sobredotados con tripulaciones de 40 hombres en naves diseñadas para 25. El año pasado este autor estuvo a bordo de un remolcador de puerto en Argentina que tenía 12 tripulantes, en circuns-

tancias que Ultragas opera ese mismo tipo de remolcadores con 4 hombres.

Al exceso de dotación hay que agregar los períodos de descanso, que son iguales a los de embarco, lo cual exige tener dos dotaciones por buque. Si a esto se suma los salarios sobre la media que son pagados, se puede concluir que esa marina mercante dejó de ser competitiva.

Tal es la gravedad del problema que hace poco más de un mes el Presidente Menem dictó un decreto-ley autorizando a las empresas navieras para que puedan cambiar el registro de sus buques a otros países por un período de dos años, sin perder las ventajas de la bandera argentina, es decir, se acaba de autorizar el empleo de la bandera de necesidad o de conveniencia, para evitar la quiebra masiva y poder recuperarse en condiciones de libre mercado.

La bandera de necesidad, también llamada de conveniencia, es un tema que se ha prestado para discusión en nuestro país, creándose una atmósfera de rechazo en algunos sectores. Se hizo alusión a que el negocio naviero se desarrolla en el mercado internacional. En Chile también el cabotaje puede ser ejecutado por extranjeros, como veremos más adelante. La bandera de conveniencia dejó de ser una excepción en el mercado y actualmente el 45 por ciento de la flota mundial navega con bandera de necesidad. Incluso hay varios buques soviéticos con bandera de Chipre, bajo administración de empresas establecidas en Limassol.

En el caso nacional, uno de los principales motivos por los cuales se justifica el uso de estas banderas es la hipoteca exigida por los organismos financieros internacionales cuando otorgan crédito para adquisición de buques, ya que el registro chileno impide la enajenación en caso de no pago a extranjeros.

Las críticas al uso de estas banderas están centradas en el aspecto laboral y tributario, ya que se dice que son empleadas dotaciones extranjeras más baratas y que se produce la evasión de impuestos. La realidad es algo diferente, porque preferentemente son utilizadas dotaciones nacionales, con contratos regulados por la legislación chilena.

En cuanto a la supuesta evasión tributaria, el Banco Central exige que las filiales extranjeras de las empresas chilenas deben presentar sus balances consolidados con la casa matriz nacional y por ello los impuestos son pagados en el país.

Una alternativa a esta bandera fue puesta en práctica en Europa en 1986, al ser creado un segundo registro para evitar el éxodo de naves hacia banderas de necesidad y mantener la flota mercante bajo la propia soberanía. A cambio,

la empresa puede operar sin las restricciones de algunas normas vigentes en el país, que en el caso europeo se ha orientado a la contratación de tripulaciones extranjeras.

Los países que actualmente poseen segundo registro o segunda bandera, como se le denomina también, son Gran Bretaña, Alemania, Dinamarca, Noruega, Bélgica con el registro de Luxemburgo, Francia y Canadá.

Ahora bien, ¿cómo ha enfrentado la marina mercante chilena estas imperfecciones del mercado internacional? Sencillamente, con la libre competencia.

En 1979 fue dictado el Decreto Ley 3.059, que posteriormente fue modificado en 1985. Este cuerpo legal eliminó las protecciones existentes, de modo que el armador ingresó al mercado de libre competencia, iniciándose una etapa muy difícil en que necesariamente hubo que ser eficientes. Sólo una de las empresas chilenas fracasó en el intento y en 1989 el sector se estableció, habiéndose adaptado al cambio.

Para el tráfico de ultramar, esta ley contempla el principio de la reciprocidad para aquellos países que han impuesto reserva de carga para sus buques.

Para el tráfico de cabotaje, al cual también pueden acceder buques extranjeros, son licitadas las cargas superiores a 900 toneladas y se aplica un incremento al flete, equivalente al arancel aduanero.

Ambas medidas son las únicas "protecciones" que existen en nuestro negocio naviero; por lo tanto, podemos afirmar que el Estado no subsidia la actividad en ninguna de sus formas, directas o indirectas.

En el tráfico de cabotaje surge otro tipo de competencia, además de la extranjera. Se compete con el transporte terrestre y en este campo no hay igualdad de oportunidades.

Brevemente enunciaremos las diferencias más notables con el transporte carretero:

—Variados trámites para embarcar y desembarcar carga en el puerto de origen y en el de destino, los que son efectuados ante tres organismos diferentes: Emporchi, Aduana y Autoridad Marítima.

—Pago de "peaje" por tonelada de carga transferida, en vez del peaje que paga el vehículo.

—Transporte camionero subsidiado en alrededor del 18,2 por ciento, originado por la construcción de carreteras.

—Transporte ferroviario subsidiado este año con 19 millones de dólares.

Hasta aquí dejaremos la visión del entorno naviero, en la cual fue comentado superficialmente el mercado de fletes, los subsidios, el

nuevo concepto en el diseño de buques, el aspecto laboral, las banderas de conveniencia y el segundo registro, el esquema de libre competencia en el que participa nuestra marina mercante y, finalmente, algunos alcances sobre el cabotaje.

A continuación deseamos hacer un comentario sobre una de las grandes dificultades que nos impide avanzar más rápido en el crecimiento de la flota: La falta de Oficiales.

En noviembre del año pasado fue realizada una encuesta por la Asociación Nacional de Armadores, para determinar el número real de Oficiales que se desempeñan en el servicio a bordo.

De 603 Oficiales de Cubierta sólo el 33,8 por ciento está activo y de 506 Oficiales Ingenieros el 47,2 por ciento continúa navegando. La situación es crítica, porque la escasez de Oficiales no solamente afecta tripular los buques, sino que produce atraso en la incorporación de nuevas tecnologías en la flota, ya que no hay disponibilidad suficiente de personas para que asistan a cursos de capacitación en el exterior. Por otra parte, hay restricciones para la transferencia tecnológica si comparamos al sector naviero con el resto de la industria nacional, que puede tener hasta un 15 por ciento de extranjeros para este fin, mientras que en nuestros buques sólo pueden navegar chilenos.

Dada la gravedad del problema han sido aumentadas las vacantes para los cursos de marina mercante en la Escuela Naval y esperamos que la juventud que tiene vocación marítima ingrese a la profesión. En el caso particular de los Oficiales Ingenieros, eventualmente son autorizados cursos especiales para ingenieros de ejecución universitarios, los cuales ingresan al servicio una vez aprobados los exámenes reglamentarios. Este mismo sistema fue empleado en el pasado para obtener Oficiales de Cubierta con egresados de la Universidad Técnica de Valdivia, método que dio muy buenos resultados.

Finalmente, cabe preguntarse ¿cómo desarrollar la marina mercante en la paz para que esté en condiciones de contribuir a la ejecución de operaciones navales?

Desarrollo de la marina mercante en la paz

Estimamos que es imprescindible reconocer a la marina mercante como el conjunto de empresarios, de naves y de dotaciones que desarrollan una actividad comercial altamente compleja y competitiva. Con ello podemos concentrar nuestros esfuerzos para encontrar solu-

ciones realistas a los problemas operativos, tal como lo hicieron los ingleses y los estadounidenses en las Malvinas o Falkland y en el golfo Pérsico, en que cada uno actuó de acuerdo a su propia realidad, porque "las cosas son como son y no como nos gustaría que fueran".

De aquí entonces que el fomento de la marina mercante para tener buenos buques capaces de contribuir al objeto de la guerra en el mar debe basarse en un sistema sin subsidios, ya que hemos visto que producen ineficiencia y estancamiento, además que activa los mecanismos de reciprocidad en otros países. El apoyo de la autoridad debe orientarse a corregir las imperfecciones.

También es importante el tratamiento igualitario con todo el quehacer de la industria nacional, eliminando las subvenciones a los sectores que compiten en el cabotaje, por ejemplo, o permitir la contratación de un porcentaje mínimo de extranjeros en tiempos de paz, para realizar la transferencia tecnológica al igual que en el resto de las actividades terrestres.

Es igualmente importante asegurar la existencia de dotaciones para tripular los buques, en que idealmente todos los Oficiales deben ser formados en la Escuela naval. Si ello no fuera posible pueden ser desarrollados cursos especiales en el Centro de Instrucción Marítima de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, al igual que en la década de los años 70 fueron instituidos los Cursos de Aspirantes Navales, en Las Salinas.

Es muy necesario revisar la posición respecto de las banderas de conveniencia, tanto por las ventajas comerciales que presentan como por la utilidad que podrían aportar en caso de guerra, ya que al ejecutar el tráfico de ultramar propio no estarían expuestas a la internación a países neutrales ni al boicot e incluso a su destrucción por parte del enemigo.

En el mundo naviero moderno lo que interesa es la nacionalidad del armador y su capacidad de gestión para transportar carga.

CONCLUSIONES GENERALES

—La Marina Mercante puede contribuir significativamente al éxito de las operaciones navales, pero presenta la desventaja de que no todos los buques requeridos estarán disponibles en una emergencia.

—Para superar la limitación de la disponibilidad se debe fomentar el cabotaje, ya que esos buques se encontrarán siempre en las cercanías de algún terminal nacional.

—En países pequeños el empleo de buques mercantes en beneficio de la estrategia marítima exige mucho esfuerzo de coordinación durante la paz, entre los organismos planificadores y los armadores, ya que a diferencia de los británicos y estadounidenses no poseen ni la capacidad de astilleros para realizar modificaciones en corto tiempo ni la capacidad económica para crear una reserva de empleo rápido.

BIBLIOGRAFIA

- **Horacio Justiniano Aguirre:** "Estrategia naval. Comentarios".
- Textos y apuntes, de Academia de Guerra Naval.
- **José M. García Palma:** "Empleo de la marina mercante en el conflicto islas Falkland", trabajo aplicado, 1985.
- **Luis Escobar Doxrud:** "Conflictos golfo Pérsico 1990-91. Esfuerzo combinado, conjunto y logístico", en *Revista de Marina* N° 5/1991.
- *Proceedings* 1983, 1984, 1989 y 1990.
- Asociación Nacional de Armadores: "Valparaíso y los armadores chilenos", en *Revista de Marina* N° 3/1986.

