Después de la tormenta*

Andrew E. Gibson

Agradezco al contralmirante (r) Melitón Carvajal Pareja, vice presidente del Instituto de Estudios Históricos- Marítimosdel Perú, el haberme encomendado traducir el presente artículo de gran interés en relación a nuetra Marina Mercante, hoy casi en extinción y con sólo tres buques en su registro.

El Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú, consciente de este episodio en nuestra Historia Marítima, en la segunda semana de febrero del año en curso organizó, a través de su Comisión de Estudios Estratégico-Marítimos, el Simposium Internacional "La Marina Mercante Peruana y el Interés Nacional" en el que fue examinada pormenorizadamente esta problemática, llegándose a Conclusiones que, a no dudar, harán ver a las Autoridades competentes la importancia y la necesidad de, por lo menos, restablecer las condiciones para el renacimiento de nuestra Marina Mercante.

(Nota del traductor)

El profesor Gibson mantiene el cargo en el Emory S. Land Chair of Maritime Affairs at the Naval War College, a cargo de los asuntos marítimos en esa Escuela de Guerra. El fue anteriormente presidente de Delta Steamship Lines y, por mucho años, director ejecutivo de la Grace Lines. Fue Secretario Asistente de Comercio para Asuntos Marítimos desde 1969-1972 y en ese cargo desarrolló el programa marítimo de la administración Nixon, así como también la legislación que llegó a ser la Ley de Marina Mercante de 1970.

En la primavera y comienzos del verano de 1991 había una corriente de fervor patriótico por el regreso de los veteranos de la operación "Tormenta del Desierto" que excedía a todo lo visto en este país desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Era un tributo a una magnífica victoria. Tambien indicaba la satisfacción de saber lo mucho que se había logrado, a un costo de pocas vidas estadounidenses. Podría haber sido muy distinto.

En el resultado de el "Escudo del Desierto" y la "Tormenta del Desierto" había una tendencia pronunciada para enfocar lo bueno que pasó y minimizar, o al menos ignorar, esas cosas que no funcionaron o sólo funcionaron parcialmente. "Escudo del Desierto" confirmó que cada estudio de un conflicto regional en el sudoeste de Asia concluía en que los Estados Unidos tenían insuficiente capacidad de carga en el mar para entregar las armas requeridas, equipos de apoyo y provisión de munición dentro de un tiempo aceptable.

Los buques situados anticipadamente en diversas partes del mundo (The Maritime Prepositioned Ships-MPS), los fletados, los buques de EE.UU. de armadores privados estacionados en Diego García, cargados con material del Ejército y la Fuerza Aérea, los buques rápidos de carga (Fast Sealift Ships - FSS) y 43 de los buques de la Fuerza de Reserva Disponible (Ready Reserve Force - RRF) ejecutaron bien sus tareas. Como el vicealmirante Donovan, Comandante del Sistema Militar de la Capacidad de Carga en el Mar, "Military Sealift Command" (MSC), observara: "Ha ido bien,... mejor de lo esperado". Además, durante la primera fase, 73 buques fueron fletados, más de la mitad de estos con banderas extranjeras.

"Escudo del Desierto" confirmó que, cada estudio, ...concluía en que los Estados Unidos tenían insuficiente capacidad de carga en el mar para entregar las armas requeridas, equipos de apoyo y provisión de munición dentro de un tiempo aceptable".

Durante las primeras semanas, en vez de estar en su posición una división pesada y una parte importante de su equipo de apoyo, estaban sólo la Séptima Brigada de Infantería y la 82° División Aerotransportada que permanecía entre una gran fuerza iraquí fuertemente armada y los campos de petróleo de Arabia Saudita. Mucho más enfasis podría haber sido puesto en el posible destino de estas fuerzas

si el ejército iraquí hubiera continuado su invasión hacia el sur.

La rápida declinación de la marina mercante de los EE.UU. fue un factor importante en el problema. Mientras la marina de guerrra había gastado mas de 7,000 millones de dólares para aumentar su capacidad de carga en el mar durante el decenio de 1980, poco se había hecho en cuanto a proveer el apoyo necesario para mantener una viable flota mercante. La escasez de hombres de mar entrenados, como resultado de esta declinación, contribuyó al problema de activación de los buques fuera de servicio en la Fuerza de Reserva Disponible, RRF. Samuel Skinner, Secretario de Transportes en ese momento, señaló durante el período de activación que "poniendo en servicio menos de la mitad de la flota de emergencia, la RRF tiene casi agotada la dotación de marinos mercantes de la nación".

Muy frecuentemente "Tormenta del Desierto" se describe como la "guerra de las 100 horas". Fue una guerra de siete meses, requiriendo todo este tiempo para ubicar las fuerzas y su equipamiento para asegurar la victoria definitiva. Tomó cada parte del tiempo disponible para lograr el resultado final, y no hay duda que la capacidad de carga en el mar determinó el "horario". Antes de la gran ofensiva que comenzó en febrero, los Estados Unidos usaron virtualmente cada nave disponible en el mundo capaz de mover equipos pesados. Esto incluyó mas de cien buques extranjeros.

Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, marinos mercantes que habían operado bastante de la capacidad de carga vital en el mar en el "Escudo de Desierto" y "Tormenta del Desierto" marcharon orgullosamente por la Avenida Pennsylvania al lado de los veteranos combatientes de esa guerra. Poco después, el ejecutivo de una compañía naviera observó: "la guerra creó una gran conciencia (de la marina mercante) que desafortunadamente puede olvidarse muy rápidamente".

Casi inmediatamente después de haber logrado la victoria, personal del Departamento clave de Defensa (DoD) comenzó a formular planes para obtener la capacidad adicional de carga en el mar requerida para cerrar la brecha que también había quedado total y claramente demostrada. Ellos habían aprendido una lección y, a pesar de un presupuesto de defensa en descenso, comenzaron un esfuerzo determinado para no ser sorprendidos cortos nuevamente.

En tanto, los planificadores, concentrados en programas de desarrollo con el fin de obtener los buques necesarios para una futura emergencia, muy poco pensaron en los medios para asegurar un aprovisionamiento de personal entrenado, disponible para tripularlos.

Históricamente, este personal procedía de la flota mercante existente, como se hizo en el "Escudo del

Desierto"; sin embargo, hay un pequeño problema. A menos que se tome una acción correctiva rápidamente, la menguada marina mercante de EE.UU. habrá desaparecido virtualmente al final de este siglo y con ella los hombres que tradicionalmente dotan en época de guerra las tripulaciones para la capacidad de carga en el mar.

En el testimonio ante el Comité de Servicios Armados del Senado, el general Colin Powell dijo con respecto a una pregunta del senador McCain concerniente a la operación "Escudo del Desierto": "Si hay una cosa que hubiera querido tener más el último verano y a principios del otoño, habría sido una gran capacidad de buques "roll-on/roll-off". (Este es un tipo de buque que apenas existe hoy en la flota comercial de EE.UU.). Continuando su testimonio, el general instó por un gran aumento de nuevos transportes C-17 para mejorar el Comando de la capacidad de carga aérea "Military Airlift Command" (MAC), flota que igualmente se desempeñó bien durante el conflicto. Podría haber agregado que, siguiendo el impulso inicial, con su requerimiento de grandes cantidades de equipo pesado, mucho del abastecimiento y el material requerido para el sostenimiento y el acopio para la invasión final fueron transportados por buques de los EE.UU., éstos normalmente operando en tráfico comercial por las siete compañías de línea de los EE.UU. De hecho, comenzando en octubre, estos buques eventualmente entregaron más de un millón de toneladas de carga esencial. El general Powell continuó diciendo que nosotros deberíamos seguir buscando oportunidades para ubicar con anticipación la munición y el equipamiento en partes distantes del mundo y, aunque que él no lo dijera, mucho de esto sería por mar inevitablemente. En ninguna parte de sus comentarios o en los documentos de planeamiento del "DoD" puede encontrarse algún sustento para una revitalización de la marina mercante.

La inminente desaparición de la marina mercante de los EE.UU. es demasiado importante para permitir que pase inadvertida. Es un tema digno de debate nacional. La gran pregunta sobre la necesidad o la convenencia de mantener una flota comercial de bandera nacional debería ser honesta y realísticamente planteada. Cuando la pregunta se fomula en términos generales es casi siempre respondida afirmativamente. Esto es sólo cuando los cambios legislativos necesarios son propuestos y los programas importantes se anteponen al encuentro del apoyo efectivo deseado.

1992 es un año de elección presidencial y será el momento en que los candidatos para ese cargo comiencen a afirmar sus posiciones sobre una variedad de temas nacionales. En el pasado, el futuro de la marina mecante de EE.UU. era incluido. El presidente Nixon expuso

un plan detallado para revivir las industrias marítimas de EE.UU. en un discurso dado en Seattle en el otoño de 1968. Es importante leerlo. La ley de marina mercante de 1970 fue el resultado directo de ese compromiso, que se convirtió en el programa más grande en época de paz para la construcción de buques en la historia de EE.UU.

El presidente Reagan hizo algo similar, aunque no tan detallado compromiso, en 1980. Su programa marítimo abarcó no sólo la marina mercante, sino también una expansión importante de la marina de guerra. Los 100,000 millones de dólares del programa de construcciones navales que siguió, cumplieron ampliamente esa parte de la promesa. Sin embargo, el apoyo para la marina mercante era virtualmente inexistente. Todos los subsidios para la construción de buques comerciales se eliminaron, pero se dejaron vigentes los requerimientos para las construcciones nacionales de armadores que calificaran para los programas del gobierno. La flota de EE.UU. puede estar siendo condenada a la extinción.

La excusa ofrecida por el fracaso para manejar el problema era que, careciendo de un consenso claro en la industria para el tipo de programa a ser desarrollado, nadie podría o haría algo. Uno tiene que preguntarse, cuántos programas a ser desarrollados en los últimos doscientos años, y que afectaron directamente a diversos grupos de interés, siempre tuvieron un requerimiento similar. Para una industria en que ambos, administración y trabajadores, pelean no solamente entre sí mismos, sino el uno con el otro, tal requerimiento se hace imposible de realizar.

Cuando el Presidente Bush asumió su cargo, formuló la intención para establecer "una División ejecutiva de enlace marítimo", distinto del Secretario de Transporte a cargo de la industria. El intentó que el titular de la nueva posición de la División de enlace coordinara y lo asesorara sobre temas marítimos comerciales. Esta posición nunca ha sido cubierta. Ello puede ser el resultado de las consideraciones del Presidente, al reflexionar que esto podría traer más problemas que beneficios.

Hace poco años, el diputado Charles Bennett, presidente del Sub Comité del "Poder Marítimo" del Comité de las Fuerzas Armadas, trató de enfocar la atención sobre el estado de la flota mercante de EE.UU., introduciendo la legislación para crear una comisión de alto nivel para estudiar su estado actual y proponer soluciones. Aunque la Comisión resultante, presidida por el antiguo senador Denton, fue designada "La Marina Mercante y la Defensa Nacional", casi todas sus recomendaciones fueron dirigidas apoyando no a la marina mercante, sino a la construcción de buques de cabotaje. Ningún testimonio que

describa la situación económica del armador, o el alto costo de comprar un buque construido en EE.UU., se encontró en el informe final. Las recomendaciones de la Comisión eran, de un lado, a favor de los constructores de buques y algo adverso a las necesidades de los operadores y hombres de mar, de modo que ellas casi inmediatamente fueron desautorizadas y recibieron sólo un resumen verbal. Si algo bueno resultó de la Comisión, era que quedó claro que nadie debería sugerir otra Comisión para investigar la situación de la marina mercante como parte de cualquier solución propuesta.

El hecho es que el tema había llegado a estar tan altamente politizado, que el Congreso era probablemente incapaz de proveer alguna solución práctica. La responsabilidad para encontrar la respuesta, si hay una, descansa firmemente en el Poder Ejecutivo. Antes que los EE.UU. despierten encontrándose sin una flota mercante de bandera nacional para llevar una parte de su comercio internacional y servir en tiempos de emergencia (su misión definida en el preámbulo de Ley de la Marina Mercante de 1936), el país debería por lo menos ser alertado sobre el hecho de que tiene un problema. Esto puede hacerse mejor planteando el tema en un foro nacional y formulando preguntas específicas que exijan respuestas específicas.

En cualquier eventual debate, uno necesitará comenzar por definir qué significan las palabras "marina mercante". En términos simples, una marina mercante consiste en un cuerpo de marineros tripulando una flota de buques (no remolcadores ni lanchones), comprometida en el comercio nacional e internacional, todos financiados por intervencionistas privados (no estatal) dispuestos a poner su dinero en riesgo ante la expectativa de una ganancia. Eso parece suficientemente simple; pero hacer trabajar la mano pesada del Gobierno tiene que ser mayormente reemplazado por un Adam Smith invisible.

Hay una regla de hierrro en el comercio internacionacional que afirma que, para tener éxito, uno tiene que ser o muy bueno o muy barato. Desde que los estadounidenses probablemente no tienen la última cualidad, el armador de los EE.UU. tiene que concentrarse en proveer excelentes servicios con tarifas competitivas. En el tráfico de líneas esto es notable. Dado los obstáculos que existen, algunos armadores estadounidenses han hecho tambien como ellos. Por lo menos dos de las principales compañías navieras containerizadas en el mundo todavía enarbolan la bandera de los EE.UU. Pero para proveer excelentes servicios, el armador debe tener el mejor equipamiento, y contar con medios para que los buques viejos rápidamente puedan ser reemplazados constantemente por otros mejores, y éstos deben reemplazarse a precios

comparables con lo que mejor pueda obtener la competencia. Esto conduce a algunas interrogantes importantes.

"Puede ser demasiado esperar que el debate sobre un tema que involucre millones de dólares y millares de puestos de trabajo, pueda efectuarse de una forma que guarde el más alto interés nacional".

¿Querrán los constructores de buques y sus aliados en el Congreso permitir los cambios propuestos por el Gobierno, para que las compañías adquieran buques construidos en el extranjero y continuar reteniendo el acceso a las cargas no militares del gobierno? ¿Querrán ellos permitir a estas compañías continuar recibiendo subsidio por operación diferencial (Operating Differential Subsidy, ODS) para el pago a sus tripulaciones estadounidenses? ¿Querrán, con la misma coalición, permitir la anulación del 50% de impuestos ad valoren a las reparaciones en el extranjero, al igual que sus competidores extranjeros?

La próxima cuestión involucra los jornales pagados a los hombres de mar estadounidenses. Cuando en 1936 se promulgó la legislación de la marina mercante, las compañías navieras imprudentemente permitieron, por sí mismas, llegar a ser identificadas como las receptoras de subsidios. Ellas cobraron las subvenciones para los constructores de buques, relevando a los constructores de ese estigma. A la vez, ellos llegaron a ser agentes del Gobierno para proveer un pago adicional a los hombres de mar estadounidenses, para que tengan un jornal vital. Nada de este dinero permaneció con las compañías navieras. Todavía en las mentes del público, y para muchos en el Gobierno, los navieros son los receptores de grandes dádivas. Recientemente un alto funcionario militar quiso saber por qué estas compañías trataron de tener ganancias en el transporte de cargas militares durante el "Escudo del Desierto", si ya ellos habían conseguido bastante dinero del gobierno!

Ha llegado a ser ahora bastante claro que no debe haber más subvensiones directas para la construcción de buques comerciales. Igualmente es claro que no hay intención ahora para continuar proveyendo un jornal adicional a hombres de mar estadounidenses. Cuando los contratos actuales del Gobierno, que proveen el jornal adicional de hombres de mar, caduquen en los próximos años, éstos no se renovarán. Si hay cualquier otro plan para proveer hombres de mar esta-

dounidenses con un jornal vital, no se observa indicio de esto.

El diferencial de jornal para los hombres de mar que navegan con las compañías navieras subvencionadas, si se compara con la competencia coreana, taiwanesa y tripulaciones filipinas, es por lo menos 1.5 millones de dólares por buque/año. Para la competencia europea y sudamericana, la diferencia es menos, pero todavía es importante. Así nosotros debemos plantear otra pregunta: ¿Hay alguna manera de que un armador estadounidense pueda absorber tal diferencial y permanezca en el negocio? Una pregunta conexa es: si el Gobierno de EE.UU. no piensa que sea importante tener un abastecimiento de hombres de mar estadounidenses continuamente entrenados, disponibles para emergencias, tal como la guerra reciente en el Golfo, ¿por qué debería el naviero hacerlo, aun cuando ellos podrían afrontarlo? Estas son sólo algunas de las interrogantes más importantes que necesitan ser planteadas.

"Antes que los EE.UU. despierten encontrándose sin una flota mercante de bandera nacional...el país debería por lo menos ser alertado sobre el hecho de que tiene un problema".

Consideremos a un armador que quiere enarbolar la bandera de EE.UU. en sus buques y emplear estadounidenses para operarlos. Seguramente algunas de las uniones marítimas en años recientes han alentado a los operadores no subvencionados a hacer esto, a cambio de concesiones importantes de jornal. El mayor impedimento del armador para hacerlo es que bajo la ley actual de EE.UU., él es obligado a emplear tripulaciones más numerosas en sus buques que sus competidores. A pesar de los intentos de ensombrecer la pregunta sobre el tamaño de la tripulación, involucrándolo con los temas de seguridad, un estudio reciente del Consejo Nacional de Investigación no halló tal conexión. Otra pregunta entonces podría ser: ¿Cuán pronto las leyes de los EE.UU. relacionadas con las tripulaciones se enmendarán para ponerlas en concordancia con las normas internacionales? Este es un esfuerzo que puede iniciarse inmediatamente por los guardacostas de los EE.UU., que están bajo la dirección del Departamento de Transporte. Este es un buen punto de partida para comenzar.

Además otra pregunta involucra impuestos. Bajo la Ley de Reforma Impositiva de 1986, los navieros no están facultados para diferir su carga impositiva. Hasta que esa ley fuera aprobada, los pagos de impuesto podían reservarse para comprar en el futuro las unidades

de reemplazo. Este era el único reconocimiento parcial de que muchos, si no la mayoría, de sus competidores extranjeros no pagaban ningún impuesto. Esta nueva norma impositiva de EE.UU., de hecho dice que si por casualidad un armador de EE.UU. obtiene ganancias, el pagará significativos impuestos, como castigo por elegir enarbolar la bandera de su país. Otra pregunta tiene que ser: Si hay alguna posibilidad real que el Departamento del Tesoro y los Comités en el Congreso, que tienen bajo su jurisdicción los impuestos, ¿permitirán un cambio importante en la ley de impuestos a fin de motivar la continuación de la existencia de armadores de buques estadounidenses?

El presidente Bush en su discurso de Aspen, de agosto de 1990, nos recordó que en el futuro nosotros haremos frente probablemente a diferentes desafíos, para los cuales nos habíamos estado preparando. El presidente dijo que "en muchos de los conflictos que podríamos encarar, nosotros no podemos darnos el lujo de comparar personal con material distribuido anticipadamente. Nosotros tendremos que tener capacidad de carga en el mar y en el aire para conseguir que nuestras fuerzas estén dónde y cuándo sean necesarios. Un énfasis nuevo en la flexibilidad y la versatilidad debe orientar nuestro esfuerzo". En el nuevo orden mundial, si estos temas no son encarados, y encontradas las soluciones a los problemas actuales, es casi seguro que allí no habrá una marina mercante estadounidense disponible para hacer frente a esas emergencias futuras que el Presidente previó.

Allí bien puede estar una gran ampliada Fuerza de Reserva Disponible y posiblemente un programa podría desarrollarse para proveer personal de reserva que opere parte de la más moderna flota con propulsión diesel. Sin embargo, hay una pequeña cuestión: que esto será más caro que quitar las restricciones innumerables que innesariamente se agregan a los costos actuales, y también proveyendo alguna forma de jornal diferencial a las tripulaciones estadounidenses para asegurar su disponibilidad de alistamiento en el futuro. Tales diferencias podrían estar en la forma de pagos mensuales por permanecer en una condición de reserva calificada.

Una última observación debería hacerse, y esto conduce a una pregunta final. Hay una concepción creciente entre muchos de aquellos que intentaron idear futuras estrategias de defensa: el de que los Estados Unidos ya han entrado en una fase donde el riesgo de una guerra ni es probable ni es de mayor interés. Se ha creído que ningún escenario verosímil de guerra prevea una prolongada guerra no nuclear que involucre pérdidas importantes de buques. Como resultado, algunos comienzan a cuestionar las políticas de adquisición que continuamente apoyan las industrias de defensa

basadas en el reclamo de que este tipo de capacidades es esencial en un futuro conflicto global. La necesidad que este apoyo continuo pueda ser demasiado político para ser debatido constructivamente en una campaña presidencial; sin embargo, la abultada deuda nacional forzará a alguna revisión de estas políticas en los próximos años.

Puede ser demasiado esperar que el debate sobre un tema que involucre millones de dólares y millares de puestos de trabajo pueda efectuarse de una forma que guarde el más alto interés nacional. Esto no implica necesariamente una falta de intengridad o, aún, de un coraje político. Esto es más el resultado de los intensos tiras y aflojes de las fuerzas políticas de oposición. A menudo surgen, de las verdaderas diferencias, el cómo resolver mejor el problema. El resultado se ha descrito como "maraña política".

Mientras seamos capaces de definir claramente la magnitud de la capacidad de construcción de buques requerida para construir futuras unidades navales estadounidenses, los proponentes de una movilización para la construcción de buques con base suficiente para mantener la flota mercante en una guerra marítima de desgaste, puede predominar bien. El resultado no será ningún buque nuevo, pero sí la apertura de alguna consideración seria para anular o enmendar la legislación que niega a los armadores estadounidenses la capacidad para competir en el mercado internacional.

Como todo esto incidirá en el futuro de la construcción de buques estadounidenses, la marina mercante y, como consecuencia, la disponibilidad de la capacidad esencial de carga en el mar, seguirá pendiente de ser visto. La contínua declinación de estas industrias sin una evaluación objetiva no está claramente en el interés nacional. Más aún, careciendo de una clara dirección, esto indudablemente es lo que sucederá.

*De *War College Review,* Summer 1992. Traducción del C. de N. Cuerpo de Guardacostas (r) Marcos Bravo Velarde

A través de los años seguimos conquistando su paladar



Tradición de Buen Sabor

Fábrica de Fideos Cogorno
Ventas: Av. Venezuela 120
La Perla Telf. 650778

Cogorno