Adiós bandera americana ... Fue hermoso enarbolarte*

Andrew E. Gibson

En un artículo publicado hace un año en esta Revista*, el autor formuló una serie de preguntas acerca de la futura existencia de una marina mercante estadounidense viable. En un intento de estimular el pensamiento sobre las medidas que podrían tomarse para revertir la declinación de la industria marítima de EE.UU., el artículo tomó un enfoque socrático. Las varias preguntas formuladas pueden resumirse brevemente como se indica a continuación.

¿Es capaz el Congreso de dar una legislación que elimine la mayoría, si no todos, de los obstáculos que ponen a la marina mercante estadounidense en desventaja con la competencia mundial ?

¿Se está dispuesto, después de doscientos años de esfuerzo extraviado, separar la ayuda a los constructores estadounidenses de buques, de un sistema de arcaicas restricciones sobre operadores de buques estadounidenses?

¿Es la administración, y esto significa principalmente el Departamento de Defensa (DoD), suficien-

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 muchos 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.

* Gibson, Andrew: "Despues de la tormenta" en *Naval War College Review*, Summer 1995, páginas 21-27. El artículo al que se elude fue publicado en la edición Enero-Febrero-Marzo, 1995, de la Revista de Marina. (N. del E.).

temente interesada en la dotación de emergencia de la Flota de Reserva Disponible (Ready Reserve Fleet - RRF) por tripulantes mercantes calificados, para proveer los fondos necesarios con qué compensar la diferencia entre los salarios que los marineros extrajeros obtienen y lo que un naviero estadounidense debe pagar, para proveer marineros estadounidenses con un nivel de vida decente?

I

Luego de aparecer el artículo (y no relacionado totalmente con él), la administración Bush propuso un programa de diez y seis puntos que, si fuera adoptado, tendríamos por delante más tiempo para retener por lo menos un núcleo de flota mercante estadounidense para el futuro. Sin embargo, después de los argumentos dentro de la administración, y particularmente después de las enmiendas de los comités del Congreso, en respuesta a los elementos de presiones hechas, el programa fue deshechado. A pesar de toda la retórica llena de esperanzas que se había generado, la respuesta a las preguntas anteriormente indicadas, era un sonoro "No"!

Mientras los Comités consideraron seriamente mucho del programa de la administración, detrás de la escena el "lobbying" era tal que aun mucho de lo modificado de la forma del programa nunca se lo llevó al voto. Había tenido, en su forma final, contenidos con tantas normas objetables a la administración que, indudablemente habría sido vetado.

Antes que nada, entre la cosas que contribuyeron a la muerte del programa fue el cálculo del tiempo. Aun cuando el Presidente Bush había estado en el cargo casi cuatro años, el programa se ofreció sólo en la víspera de las elecciones de noviembre 1992. Aun así, mucho de los programas substanciales no vinieron de la Administración Marítima, pero sí de dos de las mayores compañías estadounidenses, cada una de las cuales reconocieron que no podrían vivir más tiempo bajo las restricciones existentes. Ambas, American President Lines y Sea-Land, declararon públicamente que si esas restricciones no podían eliminarse ellos tendrían que arriar la bnadera de los EE.UU. de las popas de sus buques, reemplazándolas con las de otro país. Mientras tanto, debido a que ellas querían permanecer bajo la bandera estadounidense, las dos compañías harían todo lo posible para fomentar la promulgación de una legislación de reforma marítima significativa.

¿Qué guió a esas compañías en esa determinación? Examinaremos lo de cada empresa separadamente.

Sea Land no es subsidiada. Consiguientemente, tiene amplia latitud

en sus operaciones: igual que las de las compañías navieras extranjeras, sus operaciones son orientadas principalmente con criterio gerencial. Puede entrar en cualquier ruta comercial que desee sin compromiso con el tipo o duración del servicio que proveerá. Lo que también tiene la decidida ventaja de operar la construcción de buques en EE.UU. como parte de su flota en el comercio protegido entre puertos estadounidenses, un comercio negado a una compañía subsidiada.* Sus buques, que operan en Puerto Rico, Alaska y Hawai, no estando sujetos a la competencia, han proporcionado muchas de las ganancias de la compañía. Otra parte de su negocio que ha sido lucrativo (hasta ahora) es el transporte de cargas militares, principalmente mercaderías conteinerizadas y el equipamiento para las tropas de EE.UU. y sus familias en el extrajero. Esta carga también es protegida de la competencia extranjera, pero, diferente para el comercio costero o de cabotaje, la ley no manda que los buques que transportan cargas sean construidos en EE.UU. para calificar. Sólo es requerido el registro de Estados Unidos, significando que los buques tienen que ser de armadores de EE.UU. y tripulados por estadounidenses. Esta parte importante del negocio de Sea Land, comenzó a disminuir con la reducción de tropas de EE.UU. en el extranjero. Por lo tanto, con la excepción de su flota de cabotaje, en 1992 la compañía no tuvo mayormente alguna razón comercial para sostener el costo adicional impuesto por el registro estadounidense.

La American President Lines (APL) tuvo un problema muy diferente, aunque la declinación de cargas militares le haya afectado tanto como a Sea Land. A fin de mantener flameando la bandera de EE.UU. en sus buques se comprometieron en el comercio extranjero. Los jornales de la tripulación de APL son subvencionados por la Administración Marítima. Pero el contrato de subvención caduca en 1997, y la administración Bush dejó claro que el contrato no se renovaría. APL dejó igualmente claro que no podía esperar hasta 1997 antes de actuar; aun con las subvenciones dadas por el gobierno, APL apenas había cubierto sus gastos recientemente. Es que, sin la ayuda del gobierno no había (ni hay) ninguna esperanza de la supervivencia de la línea, en cuanto operador de bandera estadounidense.

Aunque la administración Bush pudo ser culpada por su fracaso para promocionar la marina mercante durante sus primeros tres años y

*Este comercio está protegido por la Ley Jones. Parte de esta ley de 1920 reserva todo el comercio de aguas costeras y de los Estados y posesiones alejadas (Hawai, Alaska, Puerto Rico y Guam) a los buques construidos, de propiedad y tripulación estadounidenses.

medio, la culpa no puede ser de Andrew Card, último Secretario de Transporte de Bush. Los miembros del Comité de Comercio del Senado advirtieron al Sr. Card durante su confirmación en el cargo, en enero de 1992, que ellos esperaban que él elaborara rápidamente un programa marítimo. En unos pocos meses, él dirigía el esfuerzo para desarrollar un consenso dentro de la administración para una nueva iniciativa, y, presentado el programa resultante al Congreso, él fue el vocero principal. El fue el que realizó, en los años recientes, el esfuerzo más impresionante emprendido en favor de la marina mercante estadounidense.

Card dirigió la atención a la seria declinación del activo naviero de su país. Él anotó que Estados Unidos ahora figuraba en el décimosexto lugar en el mundo, con sólo 393 buques mercantes de altamar. Él proyectó que para el cambio de siglo, que será en menos de ochos años, esta flota se reduciría a 117 buques, si es que no se tomaba alguna acción. Para entonces, todos los que permanecerían serían buques viejos, y la mayoría navegarían con la Ley de Protección Jones. Los marinos mercantes activos, quienes en 1960 habían sumado 100,000, en 1992 sólo llegan a 27,000. Una reducción de otros dos tercios se proyecta para el año 2000.

"Aparentemente (para el interés de los constructores de buques estadounidenses) sus congresistas defensores esperaban que, haciendo estas amenazas, ellos forzarían a los gobiernos extranjeros a sentarse mansamente a una mesa de negociación. Esta era una probabilidad altamente dudosa."

En la presentación del programa de gobierno al Congreso, el Secretario Card estableció, desde el principio, que no había intención de cambiar cualquier requerimiento existente de la Ley Jones, y que el programa propuesto se dirigió únicamente a los buques de EE.UU. que operan en el comercio internacional. Mientras la Ley Jones tiene la necesidad de una revisión considerable, su decisión de tratar de evitar el cambio fue, desfortunadamente, políticamente sabia. Como modesto era el programa propuesto, se garantizó dar suficiente batalla sin atacar la ley que muchos la consideran intocable.

II

De los diez y seis puntos del programa de Card, sólo cinco requerían de una legislación. Todos estos cinco puntos se propusieron para hacer

más atractiva la inversión en buques de EE.UU. El primero de ellos se encontró con el hecho que muchos navieros extranjeros no pagan impuestos. Esos que sí disfrutan de ventajas tributarias, generalmente no disponibles para los estadounidenses. Algunos países permiten que las utilidades ganadas en la operación de buques sean puestas en una cuenta de impuesto diferido, para ser usadas en el mejoramiento de los buques existentes o la adquisición del tonelaje futuro. Aunque los estadounidenses tienen una protección similar, estos fondos deben ser usados sólo para la contrucción de buques de cabotaje; por lo tanto, para los astilleros nacionales, siendo tan caros como son, a excepción de esos pocos buques construidos para el comercio costero, la medida propuesta es casi sin importancia. El programa nuevo permitiría el dinero para ser usado en la construcción de buques de bandera estadounidense para el tráfico internacional.

Una segunda propuesta del gobierno se hizo para ceder al requerimiento: que los armadores sean ciudadanos de EE.UU. para participar en los programas de promoción marítimos, tales como transportar carga militar y carga para ayuda extranjera. El Secretario Card razonó que tal cambio permitiría a las compañías navieras estadounidenses atraer más la participación equitativa extranjera y que haría mas fácil a las compañías navieras de EE.UU. entrar en empresas conjuntas con socios extranjeros.

Tercero , una ley de hace 120 años, que impone un impuesto de cincuenta por ciento sobre los trabajos de reparación hechos en astilleros extranjeros -una carga no sostenida por ninguno de los armadores de otros países-, tambien se habría reducido gradualmente en un período quinquenal. Uno se sorprende por qué la eliminación final tomaría cinco años. Como las cosas resultaron, la carga tributaria permanecerá.

Como su cuarto punto legislativo, el gobierno intentó atraer nuevos y más eficientes buques para llevar cargas dentro de las leyes de carga preferenciales (v.g., aquéllos en el comercio de cabotaje). Fue hecho para abolir el requerimiento de que un buque debe estar bajo el registro estadounidense por tres años antes de que éste sea elegible para participar. Obviamente, el período de tres años de espera se diseñó para desalentar el empleo de buques construidos en el extranjero. Con pocas excepciones, ha sido completamente exitoso. Como resultado; la mayoría de las cargas de asistencia de este país al extranjero son transportadas en buques que deberían haberse desechado hace años. A causa de su ineficacia, bastantes de los fondos públicos destinados para alimentar gente con hambre en el extranjero va de hecho a mantener buques viejos. Unos pocos de estos buques se

consideraron aptos para usarse en la reciente guerra del Golfo.

La quinta, y medida final, que requeria legislación fue una para restablecer la postergación de un impuesto dado anteriormente para los ingresos de buques de armadores estadounidenses, pero operados bajo una bandera extranjera. La propuesta de la administración Bush se hizo para fomentar el aumento de la inversión de estadounidenses y la participación en el transporte internacional. Sin excepción, tales armadores estadounidenses están disponibles para que el gobierno los emplee en tiempo de emergencia. La postergación se anuló en 1986, por el apremio de una de las uniones marítimas, que imaginó que esas compañías multinacionales de EE.UU. se forzarían entonces a registrar sus buques bajo bandera estadounidense y consiguientemente emplearían marineros estadounidenses. Justo, sucedió lo contrario. Estas compañías estadounidenses deben competir con compañías extranjeras que emplean tripulaciones del Tercer Mundo, pagando poco en impuestos, si es que lo pagan. Como resultado, las compañías de EE.UU. están lentamente deshaciéndose de sus buques. Esto está difícilmente en el interés nacional. Las empresas propietarias actuales, mayores productoras de petróleo, de aluminio y de acero de los EE.UU. son cada vez más dependientes del flujo de materias primas provenientes del extranjero, también llegan a ser más dependientes, que antes, de los armadores extranjeros y buques de bandera extranjera. Sin embargo, el Secretario difirió esta propuesta, enviándolo al Departamento del Tesoro para ser "considerado compresivamente" en el futuro. Haciendo esto, probablemente lo condenó al purgatorio burocrático.

III

Sobre el resto del programa, con once de las otras propuestas que no requerían de leyes, uno era para abolir el requerimiento de que un naviero debía tener aprobación del gobierno para transferir un buque de registro estadounidense a uno de bandera extranjera, una regulación que se aplica a todo buque aunque el gobierno no tenga un justo interés en él. Ningún inversionista extranjero en su sano juicio aceptaría tal restricción. Igualmente, en el futuro, pocos estadounidenses estarían dispuestos a hacerlo. La propuesta del Secretario, de todos modos, la limitó a buques que "no son para uso militar". Desde que esa determinación, indudablemente, había sido hecha por la DoD, un armador estadounidense podría estar yéndose a la quiebra esperando una decisión.

El aspecto más discutible del programa del Secretario habría

eliminado virtualmente el requerimiento actual, que, a fin de participar en programas del gobierno, los buques deben construirse en astilleros estadounidenses. Aunque este intento fue claramente sobreentendido, no fue específicamente propuesto; sin embargo, no fue observado por los constructores de buques estadounidenses. Ningún esfuerzo para apaciguarlos triunfó. El programa, sin embargo, elaboró un proyecto que los constructores de buques habían estado activamente promocionando. Su ataque sobre los subsidios a construcciones de buques extranjeros. El programa propuso que "la Administración continuara trabajando vigorosamente hacia la eliminación de subsidios dados por gobiernos extranjeros a sus astilleros". Fue para decir sobre que "donde ninguna eliminación de subsidios ni acuerdos se logren, el Gobierno demandaría medidas punitivas contra (tales) países..."

¿Qué condujo al hecho de discriminación de los constructores de buques de EE.UU.? Después de la Guerra Civil, cuando los constructores de buques estadounidenses no podían vender más sus buques de madera en mercados extranjeros, el alto costo del hierro y acero estadounidenses llegó a ser la explicación, por su consiguiente incapacidad para competir en contrucciones de buques de hierro y acero. Había mérito considerable para este argumento, pero el hecho es que los constructores de buques de EE.UU. perdieron su capacidad para vender al extranjero. Después que el acero estadounidense llegó a ser barato, a comienzos del siglo veinte, la culpa por el fracaso de los constructores fue atribuido al costo alto de la mano de obra estadounidense nuevamente, con alguna validez. Por la década de 1980, sin embargo, había llegado a ser evidente que los costos de mano de obra en la construcción de buques estadounidenses eran virtualmente por el mismo valor que en Gran Bretaña y Japón y eran muy por debajo que en los países escandivanos, Países Bajos y Alemania. Un nuevo chivo expiatorio tuvo que ser encontrado para explicar la incapacidad de los constructores de buques en competir: resultando ser los subsidios extranjeros. El nuevo reclamo tuvo tal obvio interés, que encontró miembros del Congreso ansiosos por prestar apoyo, pero nunca fue seriamente demandado.

Los reclamos sobre la injusta competencia internacional son escuchados por la Comisión Federal del Comercio (Federal Trade Commission - FTC) de EE.UU., y si los mantienen, la Comisión puede ordenar una acción punitiva. El FTC, una rama no política del gobierno, escuchó los argumentos de los constructores de buques y concluyeron que mientras la diferencia del costo entre EE.UU. y la construcción extranjera promedio era estimado en 96 por ciento, los costos de

producción de buques en el mundo subirían, si todos los subsidios fueran eliminados, por sólo 5.9 por ciento. En suma, los costos de los astilleros estadounidenses estaban tan fuera de lo normal, que "la eliminación de los subsidios es intrascendente para hacer a los astilleros estadounidenses competitivos". Los constructores de buques gritaron "foul" e instaron a que el proyecto de ley del diputado Sam Gibbons tuviera represalias contra esos beneficiarios de subsidios.* Este proyecto de ley habría excluido cualquier buque extranjero construido con una subvención del gobierno a usar puertos de Estados Unidos hasta que el naviero lo haya reembolsado.

Cada vez que ha sido propuesta una ley para ayudar a la marina mercante de EE.UU., los constructores de buques han mostrado su fuerza en el Congreso, manifestando que si el proyecto de ley no provee asistencia considerable para los constructores de buques éste no va a ninguna parte. Los esfuerzos del Secretario Card no eran la excepción. El congreso aclaró que, a menos que las propuestas del proyecto de ley Gibbons fueran incluidas en el paquete, allí no habría paquete. Cuando los proyectos de legislación del Secretario fueron al Senado, éstos se reformularon para que cualquier queja de los constructores de buques de EE.UU. contra una línea extranjera ésta fuera oída por la Comisión Maritima Federal (FMC), y que si el reclamo se mantuviera, la FMC podría tomar acciones que excluirían la línea ofensora para comerciar con EE.UU. En esta forma enmendada, el proyecto de Ley Gibbons fue efectivamente anexada al programa del gobierno.

La suposición fundamental sin duda fue que los alemanes, franceses, británicos, japoneses, italianos, etc., todos permanecerían así, mientras estuvieran sometidos a tales reclamos, sin intentar represalias. De hecho, los subsidios indirectos provistos por la Ley Jones y el impuesto sobre las reparaciones en el extranjero no han sido pasados por alto. Sin embargo, las compañías "agresoras" obviamente tendrían derecho a un justo proceso y los cargos tendrían que ser cabalmente investigados. Es dudoso que los constructores de buques estadounidenses tengan mucho interés en demostrar al público su bajo nivel de productividad. Aparentemente sus congresistas defensores esperaron que, haciendo estas amenazas, ellos forzarían a los gobiernos extranjeros a sentarse mansamente a una mesa de negociación. Esta era una probabilidad altamente dudosa.

La propuesta final de la iniciativa del gobierno se llamó Programa de Adelanto de Contingencia. Se destinó

* Sam Gibbons (D-Fla.) es vicepresidente de la Sala del Comité de Caminos y Recursos y presidente del Subcomité de Comercio.

para proveer los fondos necesarios para compensar los costos de tripulación estadounidense, actualmente suministrado por el subsidio Federal. El plan se delineó después del Programa de Reserva Civil de Capacidad sueldos pagados actualmente por muchas compañías no subsidiadas y por la reducción del volumen de la tripulación mediante el uso de la tecnología existente, el costo necesario de compensación podría haber

"Es un hecho desafortunado que, dentro de la nación más grande en comercio sobre la tierra, las ventajas económicas de mantener una flota mercante viable no son apreciadas generalmente."

de Carga Aérea, en el que un cierto número de buques (de hecho, setenta y cuatro) se pondría a disposición del gobierno en tiempo de emergencia a cambio de un pago anual.

El plan tuvo defectos. El primero era que las compañías ya habían acordado poner sus buques a disposición, sin pago alguno. Esta concesión fue obtenida por el Comando Militar de Capacidad de Carga en el Mar (Military Sealft Command - MSC) hace años, como una condición para permitir a las empresas licitar en los contratos del MSC. El segundo problema involucra el alto nivel de búsqueda de fondos para el programa de siete años. Inicialmente el pago era de "2.5 millones de dólares anuales por buque durante los dos primeros años, bajando a 1.6 millones de dólares por buque en el último año". La figura indudablemente se estableció para compensar los altos costos de tripulación que afectaba a ambas empresas, Sea Land y American President Lines. Sin embargo, usando las tarifas de sido reducido considerablemente, en caso de insistir el Congreso en afrontar el presupuesto para el programa y el apoyo del DoD requerido. A falta de ese apoyo, Card no podría destinar los fondos necesarios en el tiempo disponible.

Probablemente el problema más importante en el Programa del Adelanto de Contingencia era que el pago aparecía como una subvención a los operadores de buques. Mientras mucho se hablaba de la necesidad de proveer tripulaciones entrenadas para la Flota de Reserva Disponible (Ready Reserve Fleet), la propuesta fracasó para establecer el enlace necesario. Lo que es peor, el armador estadounidense nunca se ha hecho a la idea de que ellos compiten contra extranjeros muy eficientes y que su ingreso se deriva de indénticas tarifas a las suyas. El, rara vez ha convencido al público que no puede sobrevivir si debe pagar costos significativamente más altos que los de sus com-

petidores. En contraste a los operadores de buques, los constructores de buques han sido inteligentes: ellos han manejado la situación para apa srecer como no subsidiados. Aun cuando el gobierno de EE.UU. subvencionaba a los constructores de buques abiertamente, el naviero tuvo que asumir el estigma de la aceptación de la subvención y trasladarla a los constructores, cuyos precios eran cincuenta por ciento más altos que los del resto del mundo. El alto costo de buques construidos para el comercio se registra únicamente en el mercado interno de EE.UU., donde es pagado en la forma de los más altos precios de las mercaderias que compran los consumidores que viven y hacen negocio en Puerto Rico, Alaska y Hawai. Construyendo principal-mente para la Marina de Guerra, los constructores de buques no tienen competencia extranjera. Los contribuyentes han pagado complacientemente miles de millones de doláres para los programas navales en los últimos doce años, en miras de mejorar la defensa del país, pero, careciendo de un punto de referencia extranjera, ellos nunca han cuestionado seriamente el alto costo de los buques producidos.

En el caso, debido a que el Programa del Adelanto de Contigencia presentado por el Secretario Card pareció ser un subsidio federal a una industria privada, el Departamento de Defensa impidió que se haga el pago correspondiente. Mientras estaba siendo discutido dentro del gobierno, un memorándum era firmado por el Asistente del Secretario de Defensa para la producción y logística, afirmando que las fuerzas armadas no necesitarían los buques de American President Line y Sea Land para "oleadas de embarque" en alguna futura eventualidad prevista "en el más exigente escenario". El agregó que "el punto de los dos más importantes operadores de buques de contenedores de bandera estadounidense que ponen a disposición su flota de bandera de EE.UU., es principalmente un punto económico, antes que un punto de seguridad nacional, y debería tratarse como tal". Aunque los altos oficiales militares continúan dando su apoyo verbal al embarque en buques de bandera de EE.UU., afirmando que la defensa necesita de una marina mercante fuerte, esta declaración parece ser hoy la posición del Departamento de Defensa.

IV

La administración de Clinton puede intentar llevar adelante alguna forma de legislación para ayudar a la industria marítima en este año. Si no, el Congreso lo hará. Este esfuerzo triunfará sólo si algunas lecciones fundamentales de la reciente experiencia hayan sido

aprendidas.

Antes que nada, la legislación para ayudar a los constructores de buques debe ser separada de los proyectos para promocionar la marina mercante. Es claro que ni el Congreso, ni el gobierno, están dispuestos a proveer subsidios suficientes para permitir a la industria de construcción de buques producir buques para el mercado mundial. Una razón del constructor de buques de EE.UU. en su campaña contra los subsidios extranjeros es que para competir con un país como Alemania, cuyos trabajadores de astillero reciben por lo menos 5 dólares más por hora que los trabajadores estadounidenses, ellos necesitarían muchas veces el apoyo que los alemanes proveen a sus propios constructores de buques. Debería también recordarse que el naviero alemán no tiene la obligación de comprar del constructor nacional, y no lo hace. El constructor de buques alemán recibe subsidios del gobierno para permitirle competir efectivamente contra los chinos, taiwaneses y coreanos, y lo hacen.

Cuando la discusión se renueve una vez más, podría ser útil para la Marina de Guerra afirmar la capacidad de construcción requerida para construir y modernizar su flota. A la fecha, la Marina de Guerra se ha resistido a hacerlo así. Su posición tradicional ha sido que necesitan más capacidad de los fondos que tienen para mantenerla, y que esta diferencia tiene que ser sostenida por la construcción comercial. Si la Marina de Guerra cree esto, entonces podría demostrar también cómo puede hacerse. Es también importante para los que hacen política llegar a estar totalmente enterados que "en el escenario más exigente" no hay tiempo para construir ni siquiera un buque. Uno entra en la guerra con lo que tiene. De aquí que el argumento de que una base de construcción industrial de buques tiene que ser mantenida para construir buques mercantes en tiempo de guerra, no tiene fundamento. Es cierto que se requiere una viable industria de reparaciones para activar la Flota de Reserva Disponible (RRF), pero ese sector está totalmente separado de la construcción de buques navales. (La reparación de buques es, de hecho, una parte eficiente de la industria estadounidense, y se deriva, más de la mitad de su negocio, de navieros extranjeros. Es digno de mayor reconocimiento del que recibe). Si la Marina acepta la tesis de los constructores de buques que, con el tiempo, ellos podrían aprender a competir exitosamente con los constructores extranjeros, entonces, como los constructores de cabotaje, con sólo clientes de importancia, podrían desarrollar algunos de sus programas de construcciones de tal manera que asista a la transición. Permitir a los constructores continuar sosteniendo la industria naviera cautiva de EE.UU., sólo matará la industria

naviera. Esto no ayudará a los constructores de buques.

La pregunta de cómo los constructores de buques de EE.UU. pueden recobrar un lugar en el mercado extranjero, no es algo nuevo. En 1868, un comité del Congreso, averiguando sobre "las causas que ocasionan la gran reducción del tonelaje estadounidense en el comercio de carga", rápidamente cambió su enfasis para concentrarlo no en la promesa de la marina mercante pero sí en el del constructor de buques. Los navieros intentaron explicar al Comité por qué ellos no podrían comprar más de los astilleros de EE.UU.: no solamente eran los costos demasiado altos, sino también que los constructores de buques estadounidenses carecían de la experiencia necesaria para construir buques de acero competitivamente. Un testigo anotó que las primeras embarcaciones serían experimentales y que podría tomar cuatro o cinco años para adquirir la habilidad necesaria para construir buques de acero "tan barato y tan bueno como los ahora construidos en el Clyde". Él también anotó que "muy pocos navieros estaban dispuestos para tratar ese experimento". En otros términos, ningún naviero en el comercio internacional estaba entonces, o está ahora, yendo a comprar un buque, a menos que la calidad, el precio y la fecha de entrega se le garantice.

La segunda lección de reciente experiencia es que la única justificación que el DoD podría aceptar para el uso de sus fondos para apoyar la marina mercante es proveer tripulaciones para la RRF. En 1990, mientras la flota de reserva estaba siendo activada para el "Escudo del Desierto", el Secretario de Transporte, Samuel Skinner, anotó que " poniendo menos de la mitad de la flota de emergencia (de la RRF) en servicio, tiene casi agotado el abastecimiento de la nación de marinos mercantes". En unos pocos años, como el número de buques solicitados para la RRF aumenta y el número de marineros declina, la activación de la flota será imposible. Teóricamente, la Marina de Guerra podría desarrollar un programa de reserva para tripular la RRF desde otras fuentes, pero esto puede ser hecho únicamente si se hace, adecuadamente, a un costo más alto.

Si los miles de millones gastados para adquirir y mantener la RRF son para tener un valor futuro, los pagos deberían hacerse directamente a aquellos para quienes están destinados, en retorno para un compromiso de reserva. Sin embargo, si las compañías navieras van a ser involucradas, deberían serlo únicamente como agentes administrativos del gobierno. Hacerlo de otra manera, como se ha visto en el esfuerzo legislativo reciente, llevaría el estigma de un "subsidio". Más de cien años de diversos subsidios, por más que se disfracen para ayudar la industria marítima, han resultado finalmente en fracaso.

Porque los programas no han trabajado, o porque hay un congreso lento o el gobierno no estaba dispuesto para proveer los fondos necesarios, o porque el proceso burocrático, involucrado inevitablemente, condujo a muchos de los más competentes operadores a otras banderas.

Todos los argumentos en este ensayo apoyando la marina mercante son orientados a la defensa; esto es porque, en los Estados Unidos, estos son generalmente familiares y fácilmente entendidos. Es un hecho desafortunado que dentro de la nación más grande en comercio sobre la tierra, las ventajas económicas de mantener una flota mercante viable no son apreciadas generalmente. Incluso otra gente, notablemente los japoneses y muchos europeos, todavía mantienen flotas de mercantes, aunque que ellos tengan poco o ningún requerimiento de defensa para hacerlo así. Estos países no solamente no ponen ningún gravamen a su marina mercante sino que ellos son altamente proteccionistas, tanto dentro como fuera del gobierno.

Todas estas naciones tienen un nivel de vida cercano o mejor que el de los Estados Unidos. Sus flotas son modernas y eficientes. Ciertamente, ellas no son baratas. Aun así, ellas enarbolan banderas nacionales. Estos Estados comprenden que, en el análisis final, sólo de esta manera pueden estar seguros de controlar su comercio internacional. Los Estados Unidos han tenido esta lección trayéndola a casa repetidamente. Sin embargo, parcialmente porque la lección no ha tenido que ser vuelta a aprender en años recientes, y parcialmente porque muchos de nuestros políticos asumen que los problemas pasados no sucederán nuevamente, la lección no ha tenido valor. Cuando lo que ha sucedido antes pasa nuevamente, los que están en el poder se quedan atónitos. Todos ellos están en lo cierto de estar encarando una situación sin precedentes. De lo que podemos estar seguros es que ellos estarán equivocados, y que ellos probablemente serán incapaces de encontrar una manera económica de poner en su sitio las cosas nuevamente.

---

* De *Naval War College Review,* Autumn 1993. Traducción del C. de N. (r) SGC Marcos Bravo Velarde.