

LA FLOTA MERCANTE ESPAÑOLA

Por GONZALO SIRVENT ZARAGOZA

Introducción

El mar es de una importancia extrema para España por muchas y variadas razones. Si quisiéramos citar las más importantes, habría que tener en cuenta en primer lugar la geografía (España es un Estado casi insular, dotado asimismo de numerosos e importantes puertos en la Península), en segundo lugar la Historia (en la que tanto aportó el mar a la grandeza de España), en tercero la economía (nuestros intercambios comerciales con el resto del mundo son vitales para su funcionamiento y se realizan por mar en su mayoría, especialmente las importaciones) y, así, podríamos seguir citando un largo etcétera de razones.

Pues bien, si el mar tiene tanta importancia es porque el hombre ha sido capaz de dominarlo y utilizarlo en beneficio de los intereses particulares de los individuos, de los pueblos y de las naciones. Y para ello, se precisa de una Marina mercante de transporte, herramienta básica del poder marítimo de un país.

Este trabajo se dedica a ella y lo hace analizando los siguientes aspectos: en primer lugar la «construcción naval», su importancia y la preocupante evolución seguida en los últimos años. Este fue un sector económico clave para el desarrollo industrial español y continúa siendo de gran importancia para nuestra economía y como sustento de una Marina mercante nacional.

En segundo lugar se analiza la «Flota mercante española», su pasado más próximo, su presente y su futuro. La flota ha sufrido en los últimos 20 años las consecuencias muy graves de tres crisis económicas y de una competencia feroz en un mundo cada vez más abierto y global. Si se quiere que su preocupante evolución no la lleve a desaparecer, deben adoptarse medidas urgentes y decididas en su apoyo.

En tercer lugar, se estudia la importancia del «tráfico marítimo», verdadera savia vital para el funcionamiento de nuestra economía, analizándose su evolución y principales problemas que lleva aparejado, en particular los relacionados con el tráfico de productos estratégicos y el tráfico de cabotaje.

Por último, se dedica un apartado a la utilización militar de buques mercantes, a la luz de los más recientes conflictos y de la legislación en vigor.

La construcción naval

Antecedentes

En el año 1919, al finalizar la Primera Guerra Mundial, la flota mercante del mundo estaba compuesta por 29.000 barcos, con un arqueo total de 61,5 millones de Toneladas de Registro Bruto (TRB), veinte años más tarde, tras la «gran depresión», dichos números se mantenían prácticamente constantes (29.700 barcos y 68,5 millones de TRB).

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el número de buques se mantenía sin variaciones pero su tamaño había comenzado a aumentar y se totalizaban ya 80,3 millones de TRB, con un tamaño promedio de 2.500 toneladas por buque. A partir de entonces, la flota mundial ha seguido un ritmo de crecimiento muy elevado, convirtiéndose en causa y efecto de la creciente interdependencia de las naciones y del presente proceso de globalización de la economía mundial.

Como puede apreciarse en la figura 1, en el año 1970 ya existían 52.000 barcos con un tonelaje de 227 millones de TRB. En el año 1980 eran casi 74.000 con 420 millones de TRB y, en la actualidad, a pesar de los efectos de varias crisis económicas, existen «82.000 barcos mercantes que totalizan 476 millones de TRB, siendo su tamaño promedio de 6.900 TRB».

Así pues, desde el año 1945 hasta hoy, el número de buques mercantes existentes en el mundo se ha multiplicado prácticamente por tres, mientras que el tonelaje de registro bruto de la flota mercante mundial es hoy ¡seis veces mayor!, debido al aumento simultáneo del tamaño de los barcos.

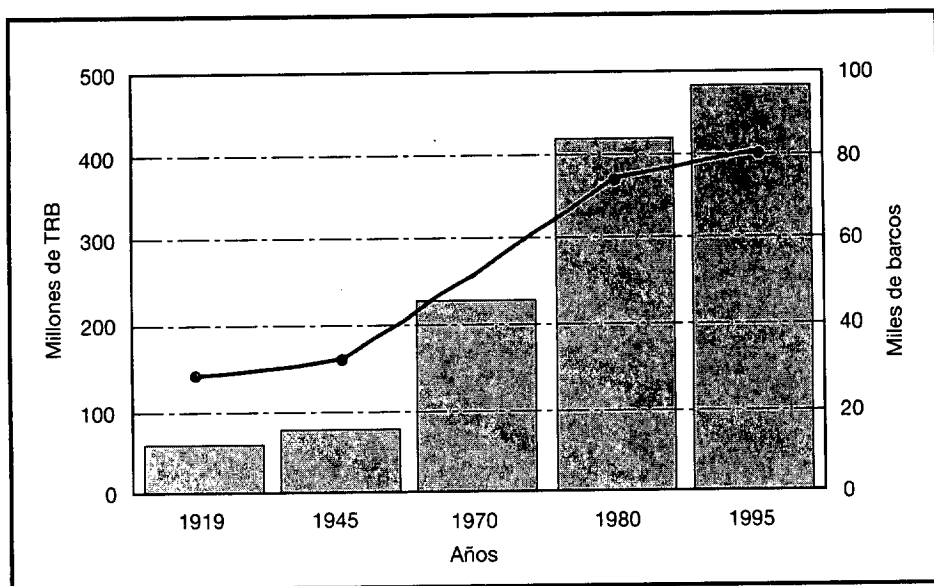


Figura 1.—Evolución de la flota mercante mundial.

Asimismo, el número de toneladas de mercancías transportadas anualmente por mar alcanza en estos momentos la respetable cifra de 4.700 millones de toneladas, habiéndose duplicado prácticamente la cifra en los últimos 25 años, a pesar del gran auge alcanzado por el comercio internacional con anterioridad a la primera crisis del petróleo y de las tres recesiones económicas sufridas con posterioridad.

Como consecuencia de todo ello, tras la Segunda Guerra Mundial se desarrolló una importante industria de construcción naval en numerosos países (Estados Unidos, Europa, Japón y Corea del Sur, fundamentalmente), que mantuvo un elevado y sostenido ritmo de crecimiento hasta el año 1974, entrando en crisis posteriormente.

Este sector industrial tiene una gran importancia económica, e incluso estratégica, que se deriva de los siguientes hechos:

- Se trata de un sector económico clave, sólo susceptible de establecerse en países con un cierto nivel de desarrollo, al cual contribuye generando una considerable cantidad de empleos directos e indirectos, al surtirse de numerosas empresas auxiliares y necesitar de importantes tecnologías para su implantación. Se trata, asimismo, de un sector susceptible de exportar cantidades importantes de buques, dada la existencia de pocos países constructores en el mundo, con el consiguiente efecto beneficioso que ello supone sobre la balanza exterior.

- Favorece la existencia de una Marina mercante nacional, imprescindible para garantizar los intercambios comerciales con el resto del mundo, cada vez más importantes, y que en la mayoría de los casos se efectúan por mar. En este sentido, reviste particular importancia el tráfico de productos petrolíferos –motor imprescindible de las economías modernas–, que supone actualmente del orden del 40% del tráfico marítimo mundial.
- Permite la construcción de modernos pesqueros, necesarios para poder explotar los recursos marinos vivos, subsector éste de gran importancia para España.
- Permite la construcción de plataformas marinas, necesarias para la explotación de petróleo y otros recursos marinos.

La crisis

En el año 1973 se produjo la primera crisis del petróleo, que dañó seriamente a la economía mundial y provocó una considerable contracción no sólo de la demanda de petróleo, sino también, aunque en menor medida, de la de toda clase de bienes. Ello afectó gravemente, como no podía ser de otra forma, al comercio internacional y a la demanda mundial de buques.

Como consecuencia, la construcción naval tocó techo y empezó a disminuir fuertemente en el mundo. Cinco años más tarde, y tras una segunda crisis de la energía, la construcción de buques quedó estancada en niveles muy inferiores a los precedentes, hasta que a finales de los años ochenta el sector empezó una lenta expansión.

Así pues, en los últimos 20 años este sector ha permanecido sumido en una importante crisis, en la que una mayor competencia internacional y una menor demanda de pedidos, ha obligado, especialmente en Europa, a reducir drásticamente la producción. Para enfrentarse a ella ha sido necesario un duro proceso de reconversión industrial y el cierre de numerosos astilleros.

En la figura 2 puede apreciarse la evolución seguida por la construcción naval en los últimos 25 años y los siguientes periodos, claramente delimitados:

- Periodo expansionista inicial que culmina en el año 1974, con una producción anual máxima en torno a los 35 millones de TRB.
- Drástica caída de la producción entre los años 1975 y 1979, que se reduce a menos del 50% de su máximo anterior.
- Estancamiento de la producción en torno a los 15 millones de TRB entre los años 1979 y 1989.
- Nuevo periodo de expansión que comienza hacia el año 1990 y que podría continuar en un futuro, habiéndose recuperado ya el nivel de producción de 1970 (no así el de 1973).

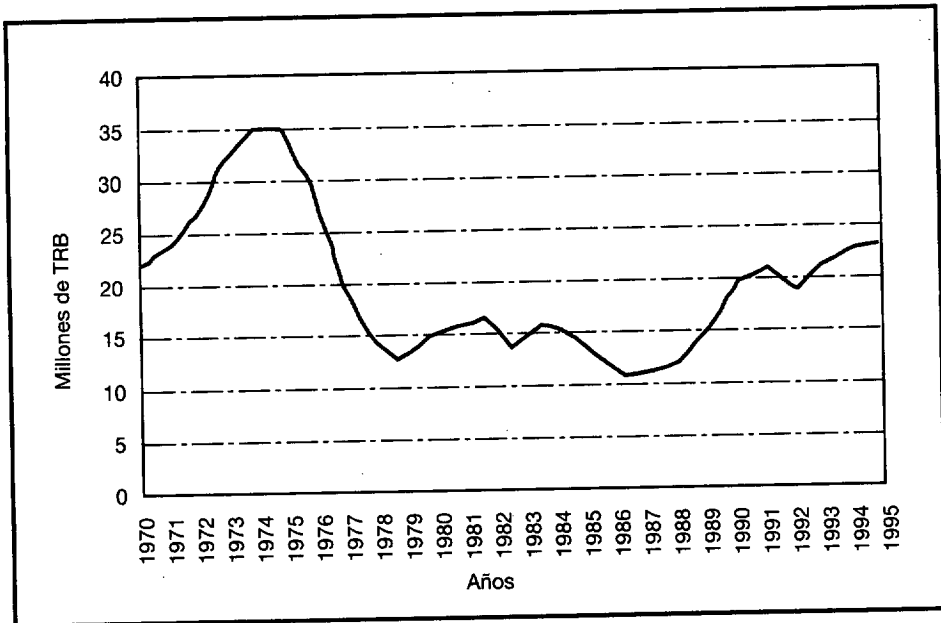


Figura 2. — Producción mundial de buques (1970-1995), buques en construcción.

Para explicar semejante crisis (tanto la caída inicial como su duración), debe tenerse presente la euforia constructora anterior a la primera crisis del petróleo, basada en unas previsiones de crecimiento económico mundial muy superiores a la posterior realidad.

En efecto: las crisis económicas motivadas por el alza de los precios del crudo en los años 1973 y 1978 tuvieron dramáticos efectos en todo el mundo, pero especialmente en los países más desarrollados, principales exportadores e importadores de productos.

Como consecuencia, por una parte la demanda de crudos cayó de forma muy considerable, al tiempo que los países restringían su consumo y buscaban fuentes alternativas. Pero, por otra, el comercio internacional sufrió un parón considerable paralelo al de las economías de los principales países. Por todo ello, la demanda de buques mercantes cayó en picado, en particular la de petroleros, encontrándose el mundo con un considerable excedente de buques en servicio. Si a ello se le une que un buque vive en torno a los 25 años, el resultado no podía ser otro.

La construcción naval en Europa

El sector de la construcción naval necesita una importante infraestructura industrial y alcanza sus mayores dimensiones en países desarrollados. De

hecho, entre los astilleros de Estados Unidos, la Unión Europea (UE), Japón y Corea del Sur suman el 85% de la construcción mundial. Sin embargo, debe tenerse presente que actualmente el ¡60%! de ella corresponde a Japón y Corea del Sur, mientras que «sólo un 20% corresponde a Europa».

Pues bien, la crisis afectó a Europa muy seriamente y todos sus países se vieron obligados, España entre ellos, a llevar a cabo una dramática reducción de sus efectivos, tanto en instalaciones como en recursos humanos, así como a adoptar importantes innovaciones tecnológicas y a incrementar su eficacia productiva. Se trataba de adaptarse a las dimensiones de la nueva demanda mundial y de ser más competitivos internacionalmente.

Pero al tratarse de un sector totalmente globalizado a nivel mundial (cualquiera puede comprar un barco donde prefiera y luego abanderarlo en el país que más le interese y comerciar con él con total libertad) y aplicar algunos países de Asia políticas calificadas por muchos como de competencia desleal (con ayudas muy elevadas al sector y toda una serie de medidas tendentes a mantener el crecimiento de su industria, aún en detrimento de la de las demás naciones constructoras), la crisis golpeó a Europa de forma especial.

Fue necesario un seguimiento continuo de los problemas del sector y la emisión de frecuentes directivas que intentaban compaginar la necesidad de ser competitivos internacionalmente, con la de una liberalización paulatina del sector, que lo hiciera más eficiente. Entre ellas, destaca la sexta directiva, que en 1986 estableció un techo máximo de las ayudas estatales cifrado en el 28% del precio del buque. Este valor se ha ido reduciendo con el tiempo, estando prevista su total desaparición en muy breve plazo.

Actualmente, Europa construye solamente el 50% de lo que construía hace 20 años. (En el caso de España sólo el 30%, como se verá a continuación).

La construcción naval en España

El sector de la construcción naval ha sido tradicionalmente muy importante en España, llegando a dar trabajo directo a 40.000 personas e indirecto a muchas más. Sirva como ejemplo el dato de que un buque con un coste de 7000 millones de pesetas proporciona no sólo unas 500.000 horas de trabajo directo, sino que además genera más de 100 pedidos alrededor de 300 empresas situadas en más de 15 provincias, por un importe total de unos 4.000 millones de pesetas. Ello es algo que sigue siendo cierto hoy en día, cuando tras la grave y prolongada crisis en que se ha visto inmerso este sector, todavía cuenta con unos 15.000 empleados y con una importante capacidad de construcción, capaz de abastecer las necesidades de nuestra flota mercante.

Veamos cual ha sido su evolución en los últimos años.

La construcción naval, al igual que la Marina mercante, ha sido siempre un sector fuertemente intervenido por el Estado, dado su carácter estratégico y por constituir uno de nuestros principales vectores de desarrollo.

Dicha protección se inicia en este siglo con la Ley de 14 de enero de 1909 sobre Protección y Fomento de las Industrias y Comunicaciones Marítimas Nacionales. Posteriormente, el Plan de Estabilización de 1959, originó un lento proceso de apertura económica al exterior, con la consiguiente liberalización comercial.

El Plan marcó un punto de inflexión en el proteccionismo de nuestra flota, que afectó más a la liberalización del tráfico marítimo que al sector de la construcción naval propiamente dicho, el cual continuó fuertemente protegido, al ser considerado una pieza clave de nuestro desarrollo económico.

En realidad, la industria de construcción naval española comenzó con un fuerte proceso de desarrollo desde entonces hasta el año 1974, en que, al igual que sucedía en el resto del mundo, el tonelaje de buques construidos por año dejó de crecer, como puede apreciarse en la figura 3.

Sin embargo, existe una diferencia apreciable entre la evolución seguida por la construcción naval en España y en otros países. Esta diferencia es consecuencia

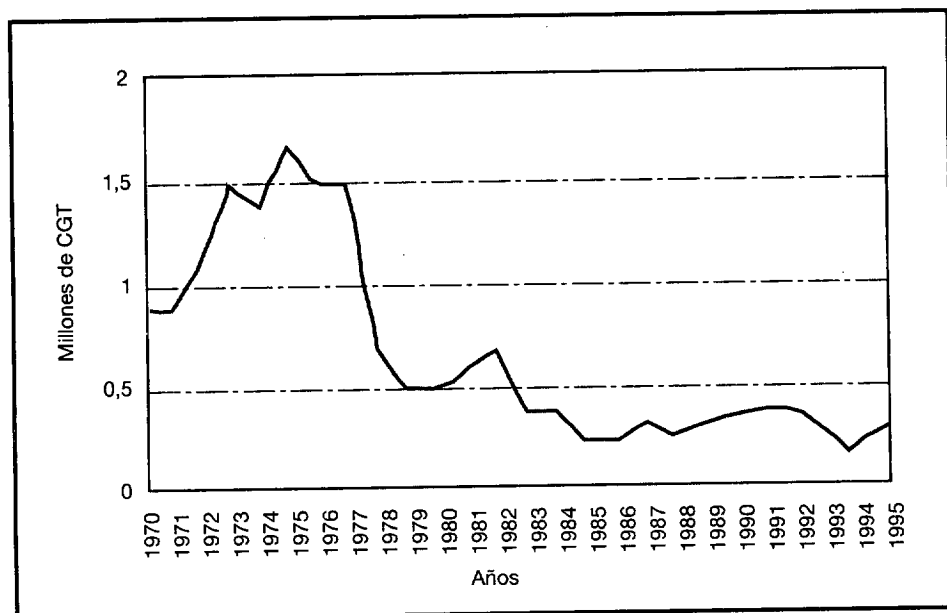


Figura 3.— Producción nacional de buques (1970-1995), buques en construcción.

de una reacción tardía a la grave crisis mundial que se iniciaba en año 1973, al continuar la ayudas oficiales al sector y no iniciarse un oportuno plan de ajuste, la construcción se mantuvo en unas cotas altas y artificiales hasta el año 1977, desplomándose súbitamente a continuación. De hecho, el sector entró en una crisis extraordinariamente grave, al unirse los efectos de la primera crisis con el nuevo *shock* de los precios del petróleo del año 1978. De esta forma, la producción de nuestros astilleros fue, a partir de dicho año, inferior al 50% de su capacidad.

Posteriormente, y al igual que sucedía en el resto del mundo, se mantuvo la baja demanda de buques debido a la importante caída en la demanda de crudos y a la contracción del comercio internacional que ambas crisis provocaron, al tiempo que se producía la fortísima competencia de los astilleros asiáticos ya comentada. Todo ello provocó una continuación de la caída de nuestra producción que no tocó fondo hasta el año 1985, empeorando así nuestra situación con respecto a otros países constructores.

En 1986, la entrada en la Comunidad Económica Europea (CEE) nos obligó a una mayor liberalización del transporte por mar y a ser más competitivos internacionalmente. Todo ello, unido a la existencia de un proceso de creciente liberalización del comercio mundial, hizo que hubiera que llevar a cabo nuevos planes de ajuste.

De hecho, el ingreso en la Comunidad fue especialmente traumático para nuestra industria de construcción naval, al obligarnos a desproteger más este sector, cuando aún no se había concluido su proceso de reestructuración y cuando los demás países ya empezaban a incrementar sus cuotas de producción. Asimismo, y en opinión de diversos expertos, la política nacional seguida a partir de dicho año, fue poco acertada. En cualquier caso, lo cierto es que en 1992 nuestros astilleros sólo produjeron el 7,6% de los buques construidos en la UE, frente al 11% que producían en el momento de nuestro ingreso (tasa ya muy baja de por sí) siendo nuestra construcción naval en dicho año el 30% de la de 20 años más atrás.

Situación actual

En julio del año 1994, tras cinco largos años de discusiones, la UE, Estados Unidos, Japón, Corea y los países nórdicos llegaron a un acuerdo, en virtud del cual, y «una vez sea ratificado por las partes», desaparecerán todas las prácticas contrarias a la libre competencia en el mercado de la construcción naval. En el caso de España, el acuerdo admite un periodo transitorio hasta el año 1998, durante el cual nuestro sector podrá continuar recibiendo determinadas ayudas tendentes a finalizar su largo proceso de reestructuración.

Dicho acuerdo debería haber entrado en vigor el pasado 1 de enero, pero debido a no haber sido ratificado aún por Estados Unidos, todavía no lo está. Ello ha permitido a la UE continuar con las ayudas al sector durante este año.

En cualquier caso, es deseable que el acuerdo entre en vigor cuanto antes, pues establecerá las mismas reglas del juego para todos los países y protegerá a la construcción naval europea y española de las feroces competencias de antaño.

Así pues, nos encontramos en los umbrales de unas nuevas reglas del juego para la construcción naval que pueden ser altamente beneficiosas, en un momento en que la vejez de la flota mundial hace presumir un importante incremento de la demanda de buques.

En lo que respecta a España, algunas cifras así lo avalan: en 1994 nuestros astilleros recibieron órdenes de construcción de 49 barcos, elevando la cartera de pedidos a 72 unidades, lo que representó un avance considerable con respecto al año anterior. De esta forma, la construcción naval española suponía de nuevo el 11,6% de la europea, recuperando la cifra que le correspondía en el momento de ingresar en la (CEE).

Asimismo, en el año 1995 los astilleros españoles aumentaron de nuevo su contratación con respecto al año anterior y también en este año parecen estar manteniendo unas carteras de pedidos aceptables. Así pues, la evolución puede considerarse prometedora en estos momentos.

Como muestra de ello, puede destacarse el caso de Astilleros Españoles, S. A., entidad que agrupa a los astilleros públicos nacionales. Dichos astilleros han firmado recientemente un acuerdo con Noruega para la construcción de cuatro petroleros por un importe total de 52.000 millones de pesetas. Gracias a dicho acuerdo y a otros igualmente recientes, Astilleros Españoles totalizaba en el primer semestre de este año una cartera de pedidos de 27 barcos, con un importe de 200.000 millones de pesetas. Es más, algunos de dichos pedidos han sido conseguidos en una difícil competencia con astilleros de Corea y Singapur. Por todo ello, puede concluirse que dicha empresa está recuperando en estos momentos posiciones en el mercado mundial, tras muchos años de crisis y que podría comenzar a ser rentable en un futuro próximo.

En cualquier caso, hay que ser realistas: la cuota de producción mundial de nuestros astilleros es actualmente la mitad de la de hace 10 años y las previsiones son que podría estabilizarse en torno a las 400.000 Toneladas de Arqueo Bruto Compensado (CGT) anuales o ligeramente por encima (la producción de 1995 fue de 302.000 CGT), siendo éste el objetivo al que aspira la Unión Española de Constructores Navales (UNINAVE). Para aprovechar la oportunidad que se presenta y conseguir este objetivo, la Administración deberá seguir velando por los intereses de un sector tan importante como es éste y los astilleros manteniendo su actual nivel de competitividad, tan difícilmente alcanzado.

En particular, las autoridades nacionales competentes tendrán que estar pendientes de que las nuevas condiciones de libre competencia mundial recientemente acordadas se cumplen; así como de que los tipos de interés y las condiciones de financiación que se aplican a nuestros empresarios no los colocan en desventaja frente al exterior. Asimismo, los empresarios del sector

reclaman la emisión de mayores garantías a la construcción por parte del Estado, a fin de no encontrarse en inferioridad de condiciones para competir.

Las medidas de apoyo son muy importantes. Debe tenerse presente que en la industria de la construcción naval no suelen existir astilleros más competitivos que otros con independencia del país al que pertenezcan, sino en función de a qué país pertenecen. Es decir, que «es la construcción naval de un país en su conjunto la que es competitiva o no». Ello es una clara muestra de la importancia de contar con una política nacional adecuada para este sector. Así pues, pasemos de la construcción naval al estudio de la marina mercante española para posteriormente profundizar en su utilización y su importancia como medio de transporte.

La Marina mercante española

Su evolución (una visión de conjunto)

Este análisis se refiere exclusivamente a la flota mercante de transporte, no habiendo sido considerada la flota de buques auxiliares y de puerto, compuesta por remolcadores, dragas, gabarras, etc.

Pues bien, para poder analizar la situación actual de nuestra flota mercante de transporte, ante todo debe tenerse una visión de conjunto de su evolución en los últimos 20 años. Dicha visión general puede adquirirse observando la figura 4 relativa a la flota bajo pabellón español.

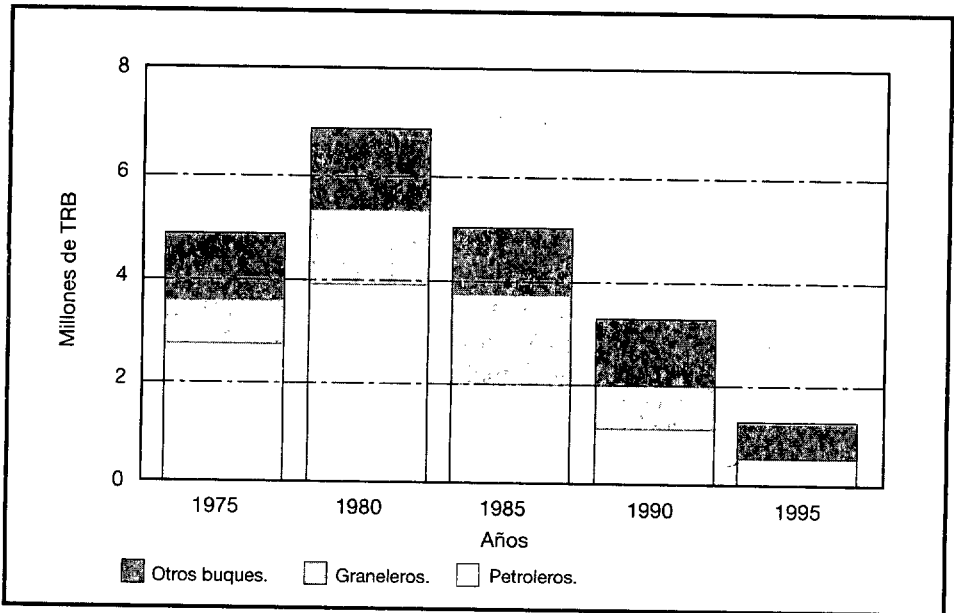


Figura 4.— Flota mercante de transporte bajo pabellón español.

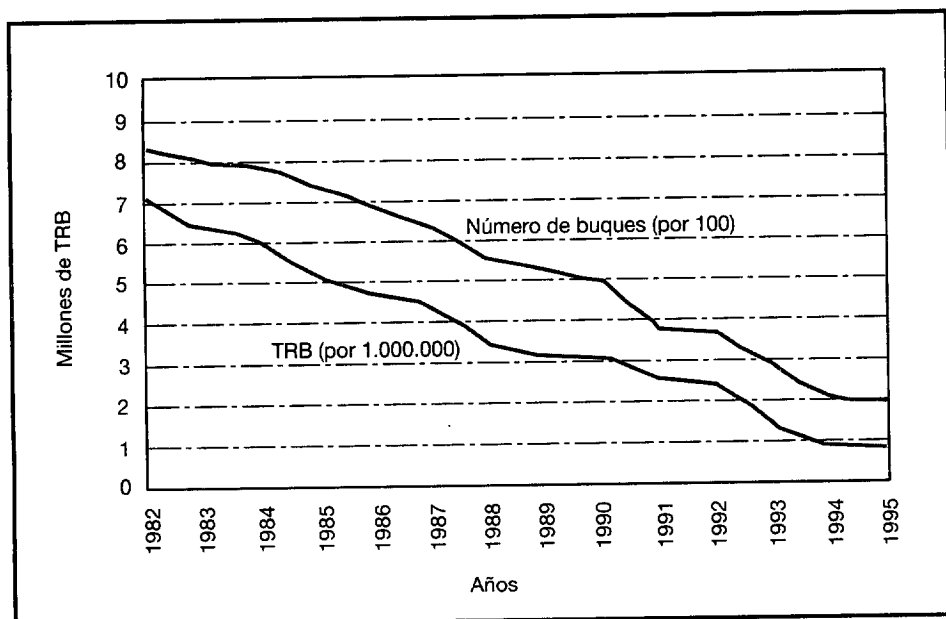


Figura 5. — Flota mercante de transporte bajo pabellón español.

En él puede apreciarse cómo la flota se enfrentó a los efectos de la primera crisis del petróleo con 5 millones de TRB (año 1975) y cómo continuó creciendo durante cinco años más, para iniciar luego un rápido y dramático descenso de su tonelaje, hoy en día situado en torno a la bajísima cifra de un millón de toneladas. Asimismo, puede apreciarse que la gran reducción de tonelaje se ha centrado en las flotas de petroleros y de graneleros, llegando incluso a desaparecer esta última.

En la figura 5 puede apreciarse con más detalle el descenso de su capacidad de transporte en millones de TRB, a partir del año 1982 (curva inferior), así como el considerable descenso en el número de buques, desde más de 800 hasta alrededor de 200 en la actualidad (curva superior).

Ahora bien, llegados a este punto debe producirse una aclaración: en los últimos cinco años existe un número cada vez más elevado de buques controlados por armadores o navieros españoles que arbolan pabellones de conveniencia, situado actualmente en torno a los 100 barcos. Y éstos deben, en cierto modo, ser contabilizados como parte de la flota española, o más exactamente de la flota perteneciente a empresarios españoles. Debe tenerse presente que el hecho de que sus propietarios hayan optado por otros registros más competitivos internacionalmente es, en el fondo, una alternativa mejor que su venta a terceros y, en definitiva, lo que habrá que intentar en el futuro, como

posteriormente se expondrá, es la adopción de medidas que estimulen su regreso al pabellón nacional. Este fenómeno es, por lo demás, común a otros países europeos.

Así pues, la figura 6 recoge más exactamente la situación de nuestra flota mercante que la representada en las figuras anteriores. Como puede apreciarse en él, el tonelaje actual de la flota controlada por empresarios españoles se sitúa en torno a los 2,4 millones de TRB, cifra de todos modos muy baja para un país marítimo y con una economía como la española.

En efecto, ello es algo que se desprende claramente de la figura 7, en el que puede apreciarse cómo la flota mercante controlada por navieros españoles es la última entre los principales países de Europa.

Así pues, procedamos a analizar con más detalle esta evolución, en particular los problemas del presente y los principales retos a los que se enfrenta nuestra flota, no sin antes efectuar un breve recorrido por el pasado reciente.

El pasado

Antecedentes

Al igual que sucedió con la flota mercante mundial, la Marina mercante española inició un importante periodo de crecimiento en la década de los años sesenta.

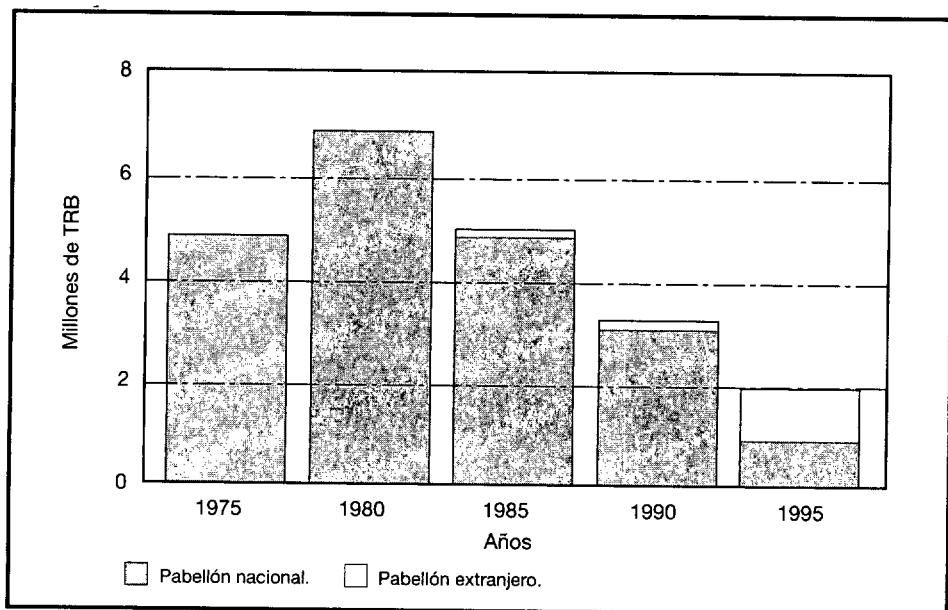


Figura 6. — Flota mercante de transporte controlada por armadores españoles.

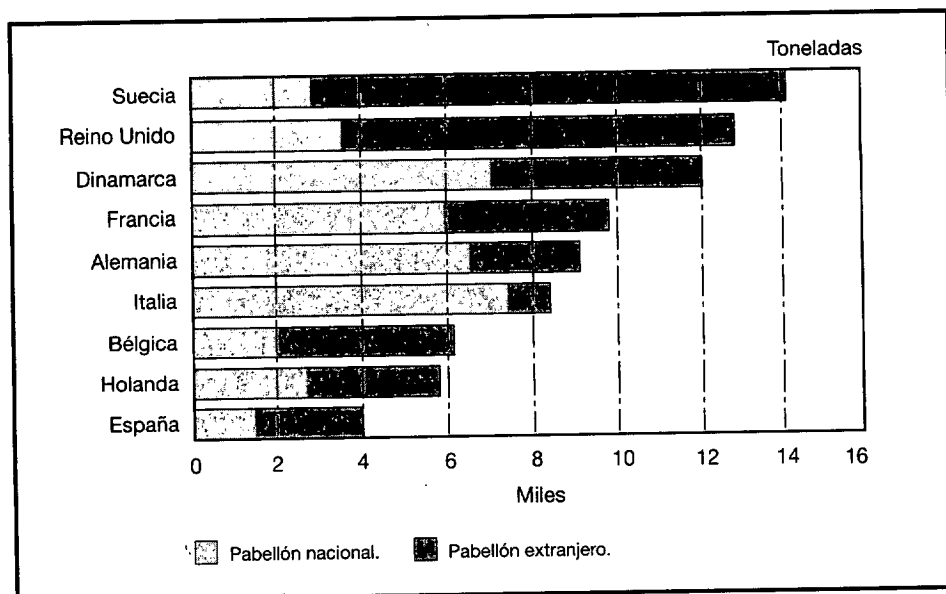


Figura 7. — Flota mercante europea, principales países.

Este crecimiento se aceleró en España durante la siguiente década, a pesar de la primera crisis del petróleo y merced a las poderosas ayudas con que contaba el sector, considerado por el gobierno como «estratégico» para la nación.

Al tratarse de un sector protegido, contaba con créditos «blandos» y otras importantes ayudas, lo que creó en nuestro país una demanda especulativa de buques que no hizo más que aumentar la sobrecapacidad de nuestra flota, incluso a partir del año 1973, en unos años en que se producía una gran caída de los fletes y de la demanda de transporte marítimo en todo el mundo.

Así, la flota española, que desde 1969 a 1973 había incrementado su tonelaje en un 60% pasando de 2,7 a 4,3 millones de TRB y a un número aproximado de 500 barcos de transporte, continuó creciendo fuertemente y en el año 1979 (al comienzo de otra nueva crisis económica mundial) contaba ya con 7,4 millones de TRB y 856 buques.

Éste era un máximo histórico ciertamente muy por encima de lo aconsejable en aquellos momentos, en los que la demanda de fletes experimentaba una fuerte contracción.

De aquella flota, 108 barcos y 4,8 TRB eran petroleros, ocupando España el puesto decimotercero entre las naciones, por el volumen de su flota.

La crisis económica de la flota mercante española

En el año 1978, la situación era de atonía en el comercio internacional, (en particular, el del petróleo a cuyo transporte por el mundo se había dedicado hasta entonces el ¡65%! de nuestra flota mercante), exceso de buques en servicio y caída de los fletes. Pues bien, en dicho momento se produjo un nuevo *shock* en los precios del petróleo y, de nuevo, una grave crisis económica mundial, que revistió características aún peores que la anterior, dada la ya maltrecha situación de la mayoría de las economías nacionales.

Como consecuencia, y tras 28 años de crecimiento ininterrumpido, la flota mercante española comenzó a decrecer, pasando en los ocho años siguientes de 7,4 a 5,2 millones de TRB, lo que supuso un descenso aproximado del 30% de su capacidad. Pero este descenso fue todavía más acusado en la flota de petroleros, verdadera columna dorsal de nuestra flota, que pasó de 4,8 a 2,5 millones de TRB, lo que representó un retroceso del 48% (año 1986, fecha de ingreso en la CEE).

La disminución del consumo de petróleo en todo el mundo para poder salir de la crisis, fue determinante en este proceso. Asimismo, la proliferación de oleoductos y la reducción de las distancias medias del transporte de los crudos al aparecer nuevas fuentes de suministro, colaboraron a esta drástica caída de la demanda.

A comienzos de los años ochenta, la situación era tan grave que las autoridades optaron por reforzar la protección de la Marina mercante, firmando diversos acuerdos bilaterales sobre transporte marítimo con países, en los que se establecían cláusulas de reserva de carga para los buques de las naciones firmantes.

Sin embargo, la entrada en la CEE en el año 1986 obligaría a revisar dichos acuerdos, al establecer un nuevo marco de mayor libertad y competencia en las relaciones económicas, como se verá en el próximo apartado.

Pero ante todo, deben destacarse dos aspectos en relación con la crisis sufrida por la flota mercante española en estos primeros años: en primer lugar, que no fue la única afectada, tratándose en realidad de una crisis internacional. En segundo lugar, y como ya sucediera con la construcción naval, que la situación en España fue diferente, pues durante los años que siguieron a 1973 se continuó con un elevado y poco aconsejable ritmo de crecimiento, superior al de otras flotas europeas.

Ello fue un error que no hizo sino retrasar y agravar las consecuencias de la crisis. Así, mientras otras flotas tocaron techo en el año 1977, la española siguió creciendo hasta dos años más tarde, produciéndose luego, de nuevo, una caída más larga y acusada.

El ingreso en la CEE

En enero del año 1986 España entra a formar parte de la entonces CEE que, de acuerdo con sus principios, nos impone la necesidad de liberalizar nuestro comercio marítimo con los restantes países miembros. Como consecuencia, el gobierno se ve obligado a ir abandonando su tradicional política proteccionista y a ir liberalizando progresivamente el sector, de acuerdo con un calendario de transición.

El gobierno, tras el fracasado intento de un «Plan de Flota» en 1986, estableció unos «Planes de viabilidad de la Marina mercante», con la finalidad de ofrecer a las empresas españolas la ocasión de competir en igualdad de oportunidades con otras Marinas. Asimismo, en 1989 reguló las condiciones, procedimientos y plazos de ayuda para el sector. Para acceder a ellas, las empresas interesadas debían presentar un plan estratégico a cinco años vista.

No obstante, la realidad es que a pesar de dichos planes, sin duda positivos, nuestra flota continuó disminuyendo.

Pues bien, el calendario de transición negociado con la Comunidad se desarrolló en tres fases:

- a) En enero de 1990 cesó la norma anterior según la cual el 75% de las importaciones de carbón, el 90% de las de petróleo y el 100% de las de grano, café y algodón, debían efectuarse a bordo de buques bajo pabellón español. A partir de ese momento, las importaciones de dichos productos quedaban abiertas a barcos con pabellón comunitario, a condición de que las mercancías procediesen de puertos de la CEE.
- b) En enero del año 1992 se amplió la norma anterior, haciendo extensivos los puertos de origen a todos los del mundo, a condición de que el buque de transporte ondease un pabellón comunitario.
- c) Finalmente, en enero de 1993 se amplió de nuevo la norma anterior, sustituyendo la necesidad de ondear un pabellón comunitario por la de que la empresa que fletase el buque perteneciera a la Comunidad, con independencia de cual fuera su bandera.

Las normas anteriores permitían algunas excepciones, en particular no se liberalizaba el tráfico de «productos estratégicos» (agua, petróleo y productos derivados) ni el de cabotaje (tráfico entre puertos españoles), a los que nos referiremos posteriormente.

Todos los demás tráficos se encuentran ya totalmente liberalizados, incluido el cabotaje de productos no estratégicos entre puertos peninsulares (no así con las islas). Por tanto, se rigen en estos momentos por las normas de la competencia internacional.

En definitiva, a partir del año 1986 (fecha de nuestro ingreso en la CEE), el panorama del tráfico marítimo europeo viene configurado por nuevas tendencias

liberalizadoras y por la existencia de numerosos pabellones de conveniencia que permiten importantes ventajas laborales y fiscales a los buques y empresas que en ellos se inscriben.

Todo ello hizo que tras nuestro ingreso, la flota mercante española continuara su duro proceso de ajuste y que descendiera de 5,2 millones de TRB y 700 barcos en 1986 hasta 2,7 millones de TRB y 400 barcos en 1991 (¡en sólo 5 años!).

Posteriormente, este descenso continúa lenta pero implacablemente y en enero del año 1996 nuestra flota sólo cuenta con ¡230 buques y apenas un millón de TRB! (1), situación en la que parece haber tocado fondo.

Pero dejemos aquí el proceso descrito hasta ahora bajo el epígrafe de «El pasado» y pasemos a hablar de lo que podríamos denominar «El presente», entendiendo como tal la situación creada en los últimos tres años, es decir desde la creación del Registro de Canarias (también llamado Registro Especial o Segundo Registro).

El presente

Los registros especiales

Tradicionalmente, han existido una serie de países en el mundo que ofrecían la matriculación de buques bajo su bandera a cambio de una legislación que permitía importantes ventajas económicas: bajos sueldos y cotizaciones sociales, duras condiciones de trabajo, exenciones y bonificaciones fiscales, etc.

Estos países han mantenido durante años importantes flotas bajo su pabellón, siendo los más conocidos Panamá, Liberia, y Chipre, entre otros.

De hecho, actualmente las dos principales flotas mercantes del mundo son las de Panamá y Liberia, con 4.177 y 1.525 buques, con un tonelaje aproximado de 95.000 y 93.000 Toneladas de Peso Muerto (TPM), respectivamente. Estas dos flotas, junto con las de Chipre, Bahamas, Grecia y Noruega (si bien estos dos últimos países no son pabellones de conveniencia, cuentan con registros nacionales que permiten importantes ventajas), controlan conjuntamente el 50% de la flota mundial (2).

(1) Contabilizando todos los buques propiedad de armadores españoles que arbolan un pabellón de conveniencia, la flota total controlada por armadores españoles sumaba en dicha fecha 330 barcos y 2,4 millones de TRB.

(2) A título comparativo la de Estados Unidos supone sólo el 2,3% del tonelaje mundial.

Pues bien, la creciente globalización de la economía mundial ha enfrentado a las diferentes flotas mercantes del mundo con el dilema de «ser competitivas o desaparecer». Y la única forma de ser competitivas pasa necesariamente por abaratar los costes de la construcción naval por un lado y por el abaratamiento de los costes laborales y fiscales de su explotación posterior, por otro. Y ello sin descartar otras medidas, tales como la creación de un marco financiero favorable a las actividades marítimas, como de hecho existe en muchos países.

Esta realidad ha hecho, no sólo que nuestros empresarios hayan tenido que vender numerosos buques al extranjero, provocando el dramático descenso de nuestra flota antes comentado, sino que también les ha obligado a buscar pabellones de conveniencia en los que matricular sus buques. Por ello, muchos de nuestros barcos se encuentran actualmente bajo pabellón de Panamá o de Bahamas, entre otros. Por ello, se ha producido también un dramático descenso en el número de nuestros marinos mercantes embarcados, al verse obligados nuestros armadores a contratar marinos y marineros de otros países con salarios más bajos, para evitar la desaparición de sus empresas.

Como consecuencia de todo ello, el número de tripulantes nacionales a bordo de buques españoles es actualmente de unos 7.000, es decir menos de la mitad que hace 10 años y la tercera parte de hace 15 años. En tierra existen, asimismo, cerca de 3.000 puestos de trabajo directos que, sumados a los anteriores, totalizan 10.000 empleos directos. Frente a estas cifras, la Marina italiana, por ejemplo, da trabajo directo a 34.000 hombres y la británica a 33.000.

Pero el problema planteado por la evolución de otras Marinas mercantes con las que había que competir, cobró otro cariz al decidir algunos países europeos crear «registros especiales», en los que bajo su propio pabellón, y al amparo de unas normativas laborales y fiscales especiales, se permitían importantes ventajas.

Inicialmente Gran Bretaña creó, en 1985, el registro *off-shore* de la isla de Man y Francia el de las islas Kerguelen. Posteriormente, Noruega creó el Registro Internacional Noruego (NIS), que aportó la novedad de estar radicado en el propio territorio nacional. Al NIS siguieron los Registros Especiales de Dinamarca (DIS), Portugal (situado en las islas Madeira), Alemania, etc. y, finalmente, en el año 1994, el de España (con sede en las Islas Canarias), éste último con una normativa fiscal y laboral, inicialmente al menos, poco ventajosa. (Este Registro suele conocerse como el Segundo Registro, frente al Registro Tradicional o Primer Registro).

Todos estos Registros si bien estimulan la contratación de tripulantes nacionales, mediante la reducción de cargas fiscales y de la Seguridad Social, también permiten contratar tripulaciones mixtas (nacionales y extranjeras), lo que es bastante habitual, al ser su coste considerablemente inferior. Así por ejemplo, el coste medio de un puesto de trabajo a bordo de un buque español,

según esté matriculado en el Primer Registro español o en el de las islas Madeira (donde se encuentran inscritos numerosos buques españoles), pasa de 9 millones de pesetas anuales a 4,5 millones. Ello supone una diferencia de costes muy elevada que impide competir con navieras que operen bajo Registros tan económicos.

El resultado de los Registros especiales en Europa ha sido en algunos casos espectacular. Así por ejemplo, Noruega (que siempre contó con una de las primeras flotas mundiales) pasó de perder 15,6 millones de TRB entre 1982 y 1987 a recuperar 17,2 millones de TRB en sólo 4 años, aumentando el empleo de sus tripulantes nacionales en un 25%. En Dinamarca, desde la creación del DIS, la flota ha aumentado un 35% su tonelaje en Alemania, por su parte, la flota aumentó un 14% en dos años, frente a un descenso del ¡50%! en los años precedentes.

El Registro especial de Canarias

La Ley 27/92 de Puertos del Estado y de la Marina mercante, de 25 de noviembre de 1992 creó un Registro especial de buques y empresas navieras en las islas Canarias, anteriormente citado, con objeto de «posibilitar la competitividad de nuestras empresas a través de una serie de medidas homologables en registros similares de países miembros de la CEE».

La finalidad inmediata de dicho Registro era atraer de nuevo a nuestra bandera a los buques matriculados por nuestros armadores en otros más baratos, además de ofrecer a los armadores extranjeros un registro atractivo.

En él podían inscribirse inicialmente buques que realizasen exclusivamente navegación exterior, no así los dedicados al cabotaje. La patente de navegación de los buques inscritos sería entregada por el Ministerio de Obras Públicas Transportes, Urbanismo y Medio Ambiente (MOPTMA) y habilitaba a los buques para navegar bajo pabellón español. La Ley dejaba además abierta la puerta para que, en el futuro, el Gobierno pudiera permitir la inscripción en el Registro especial de buques dedicados al tráfico de cabotaje, con las limitaciones que considerase oportunas.

El capitán y el primer oficial de los buques debería ser de nacionalidad española y al menos el 50% de la tripulación debería ser, asimismo, de nacionalidad española o de algún otro Estado miembro de la CEE, si bien la proporción de tripulantes extranjeros no comunitarios podía aumentarse en determinadas circunstancias.

El comienzo de este registro fue lento. En abril del año 1993 la Asociación de Navieros Españoles (ANAVE) solicitaba del Gobierno que se instrumentase, aunque fuese con carácter provisional, a la mayor brevedad, el régimen de bonificaciones fiscales y cuotas a la Seguridad Social al que quedaban some-

tidos los buques en él inscritos. ANAVE se hacía eco de la preocupante situación del sector y ponía el ejemplo de que un petrolero con 25 tripulantes españoles tenía unos costes laborales del orden de 215 millones de pesetas, mientras que en un Registro especial serían solamente de 105 millones con tripulación española o de 57,5 millones con tripulación extranjera.

Por Real Decreto 897/1993, de 11 de junio, se autorizó además la inscripción de buques y empresas navieras dedicadas al tráfico de cabotaje en el Registro especial de Canarias, recientemente creado.

Por fin, la Ley 19/1994 de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, estableció las siguientes bonificaciones fiscales y laborales para los buques y empresas inscritos en el Segundo Registro:

- Exención total del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.
- Exención del 15% en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).
- Exención del 35% en el Impuesto sobre la Renta de Sociedades.
- Bonificación del 50% de las cuotas de la Seguridad Social para los tripulantes españoles.

Estas medidas fueron muy bien acogidas por nuestros navieros. Sin embargo, las ventajas existentes en otros Registros son de tal entidad, que el de Canarias continuaba siendo bastante más caro que los otros segundos registros europeos. Como consecuencia, la matriculación de buques fue inicialmente muy baja: un total de 11 buques a finales del año 1994.

A modo de ejemplo, el Registro especial de Madeira, donde se encuentran inscritos actualmente 33 buques españoles que totalizan la respetable cifra de 540.000 Toneladas de Gran Tonelaje (TGT), otorga las siguientes ventajas:

- Dotación de los buques establecida exclusivamente en base a criterios de seguridad (no obliga a que el 50% sean europeos).
- Exención total en el impuesto de la Renta de las Personas Físicas y en el de Sociedades, frente al 15% y 35% de bonificación existente en el Registro de Canarias, respectivamente.
- Exención total en el pago de cuotas a la Seguridad Social, frente al 50% de Canarias.

Por todo ello, la Ley 42/1994 estableció nuevas bonificaciones para nuestro Segundo Registro, que mejoraron algo más su competitividad, elevando las tasas de exención en el IRPF y en las cuotas de la Seguridad Social al 25% y 70% respectivamente (frente al 15% y 50% anteriores). Ello acertó algo las diferencias, pero no lo suficiente, para impedir que nuestros navieros se sigan acogiendo a otros Registros en la actualidad.

Además, con independencia de las ventajas fiscales que ofrecen otros Registros, como el de Madeira, las relativas a los costes de las tripulaciones son igualmente importantes, tal y como puede apreciarse en la figura 8, proporcionado por ANAVE.

En efecto: el coste promedio anual de un tripulante enrolado en el Registro de Canarias es, como puede apreciarse, de unos 7,5 millones de pesetas, más económico por tanto que el Primer Registro (9 millones), pero notablemente más caro que el de Madeira (4,5 millones).

Durante del año 1995, los navieros españoles estudiaron la situación existente en el Segundo Registro y reclamaron una reducción todavía mayor de las cargas fiscales y sociales, así como nuevos convenios laborales y disposiciones legales, a fin de que nuestra Marina sea de una vez por todas internacionalmente competitiva. Estas medidas son consideradas por los navieros españoles como imprescindibles en el horizonte de los años 1997 a 1999, en que se terminará de liberalizar todo nuestro tráfico marítimo con los países comunitarios.

Como última novedad, el pasado 1 de marzo, el Real Decreto 392/1996 ha autorizado la inscripción en el Registro Especial de Canarias de buques destinados al tráfico de cabotaje de mercancías de interés estratégico (agua, petróleo y productos derivados), estableciendo a tal fin un régimen transitorio

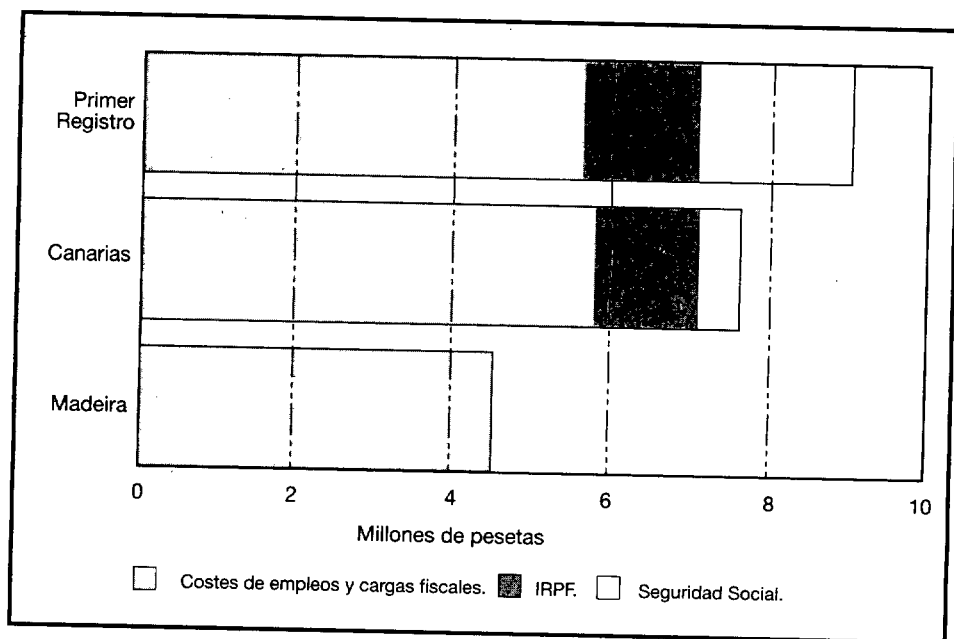


Figura 8.— Coste laboral medio, 100% tripulantes españoles.

durante el cual solamente podrán acogerse a él los buques que lleven inscritos 24 meses y cuenten con tripulación comunitaria en su totalidad. Asimismo, establece que el 1 de enero del año 1999, de acuerdo con el compromiso con la UE, este registro quedará totalmente liberalizado para los armadores comunitarios, sin restricción alguna.

Pues bien, como consecuencia de estas dos últimas medidas liberalizadoras (Ley 42/1994 y Real Decreto 392/1996), el número de buques españoles inscritos en el Registro de Canarias ha comenzado a aumentar apreciablemente durante este año, de forma que en el primer trimestre ya eran 49 los buques inscritos (frente a los 11 de un año antes) y actualmente ya son 69 barcos. Entre ellos totalizan más de 400.000 TGT (frente a las 27.000 de hace año y medio), siendo de destacar la inscripción de 13 tanques de productos petrolíferos y 16 buques quimiqueros (con 244.000 y 80.000 TGT, respectivamente).

Situación actual de la flota española

En este apartado se analizarán los aspectos más destacados de la evolución seguida por la flota mercante española en los últimos cinco años que, junto con el ya expuesto del Segundo Registro, configuran la situación actual. Asimismo, se hará especial hincapié en el presente y alguna pequeña referencia al futuro, si bien éste será tratado con mayor amplitud posteriormente.

En el año 1991, España llevaba ya cinco años en la CEE y había comenzado a liberalizar el sector. Al mismo tiempo, la grave crisis de la construcción naval y del tráfico marítimo en el mundo continuaba y la competencia internacional era cada vez mayor. Como consecuencia, nuestra Marina mercante se había reducido de 707 barcos de transporte en el momento de ingresar, a 397 que totalizaban 3 millones de TRB y nuestros armadores apenas si tenían algún barco abanderado bajo pabellones de conveniencia.

Lamentablemente, una nueva disminución del tráfico marítimo, esta vez motivada por la crisis económica de 1992/1993 vino a empeorar aún más la situación. Ello convirtió en necesidad acuciante la utilización de un registro especial más competitivo internacionalmente, así como la reducción de nuestras tarifas portuarias, como de hecho sucedió en los años siguientes.

El total de buques de transporte bajo pabellón español continuó disminuyendo: 370 en 1992, 292 en 1993, 234 en 1994 y 230 en 1995. Al mismo tiempo, el número de buques propiedad de empresarios españoles que se abanderaban en pabellones de conveniencia (Madeira, Bahamas y Panamá principalmente) no hizo más que aumentar. En particular, los buques de mayor porte fueron puestos bajo estos pabellones como única forma de poder competir en una economía mundial cada vez más globalizada: así en 1993 los barcos bajo pabellón español sólo totalizaban 1,7 millones de toneladas (frente a los 3

millones de toneladas de dos años antes), pero los que eran propiedad de empresarios nacionales y arbolaban otras banderas ya eran unos 90 buques y totalizaban 1,5 millones de toneladas. Esta situación es la que más o menos se mantiene en la actualidad, existiendo en estos momentos 112 buques españoles bajo pabellón extranjero con la siguiente distribución:

- Madeira: 33 barcos (543.860 TGT).
- Panamá: 47 barcos (464.262 TGT).
- Bahamas: 8 barcos (452.262 TGT).
- Otros registros: 24 barcos (aproximadamente 200.000 TGT).

En definitiva, en los últimos años culminó un largo proceso por el que nuestros navieros llegaron a la conclusión de que la explotación de buques bajo pabellón español en el tráfico internacional «no se justificaba económicamente». Como consecuencia, las empresas españolas que participaban en este tipo de tráfico (no así en el de cabotaje, todavía reservado por ley a buques españoles) se encontraban básicamente ante dos opciones posibles:

- Transferir sus flotas a registros más competitivos.
- Venderlas a países extranjeros.

En particular en el año 1995, tanto la flota de pabellón español como la total controlada por navieros nacionales mantuvieron en líneas generales su capacidad de transporte, pero en dicho año el número de barcos controlados por empresarios españoles puestos bajo pabellones de conveniencia ya era de 99, siendo mayor el tonelaje total de éstos que el del resto de la flota. Debe tenerse presente además que los buques más importantes de la flota, es decir los petroleros, graneleros y buques de carga general se encuentran incluidos precisamente en este grupo.

En realidad, a finales del año pasado nuestra flota totalizaba 336 barcos y su estructura era la siguiente en tipos de buques y millones de toneladas:

- Buques bajo bandera española inscritos en Registro normal: 198 (0,7).
- Buques bajo bandera española inscritos en Registro de Canarias: 33 (0,3).
- Buques bajo otras banderas: 99 (1,55).

Esta distribución puede apreciarse claramente en la figura 9.

En estos momentos la estructura de la flota controlada por navieros españoles es muy similar a la del pasado 1 de enero, existiendo 173 barcos en el Primer Registro, 69 en el de Canarias y 102 en otros registros.

Pues bien, si se observa la evolución de nuestra flota, se observan las siguientes tendencias:

- El proceso de disminución parece haber tocado fondo y por primera vez en los últimos 15 años, se ha producido un aumento de 9 buques en el año 1995 (todos ellos inscritos en el Registro de Canarias).

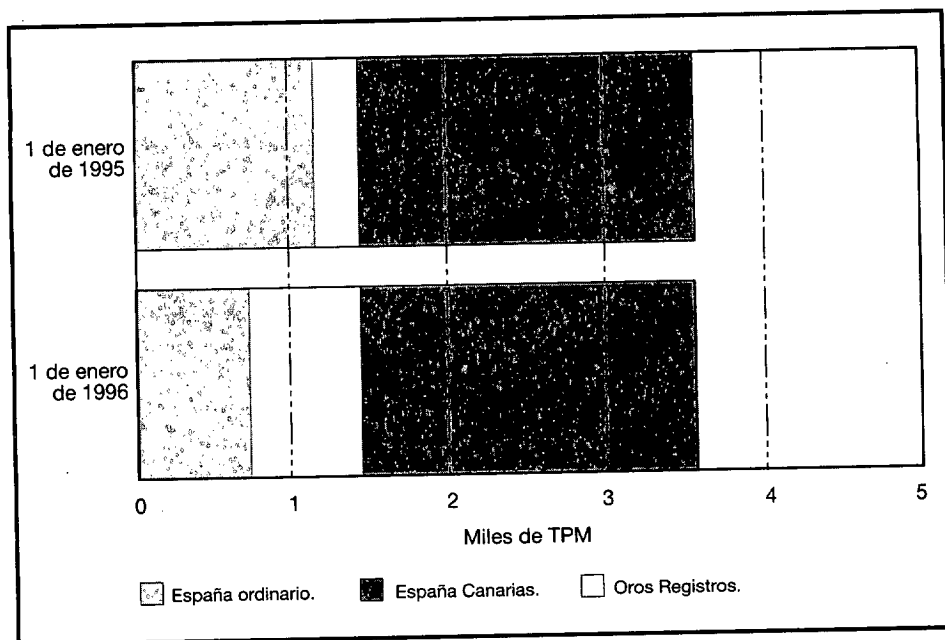


Figura 9. — *Flota mercante controlada por empresas españolas.*

- La apertura del Registro de Canarias al tráfico de cabotaje le ha dado mayor entidad, al menos de momento, pasando en un año de tener registrados 11 barcos a 33 (a finales de 1995) y, actualmente, a 69. Sin embargo, no debe olvidarse que el tráfico de productos estratégicos y el cabotaje con/desde/entre Islas y Plazas de África se liberalizará dentro de dos años, no siendo hoy en día este registro todavía suficientemente competitivo internacionalmente. De hecho, el único mercado rentable hoy bajo pabellón nacional es precisamente el de cabotaje, todavía en periodo transitorio. Pero no debe olvidarse que dejará de serlo dentro de dos años.
- El número de barcos bajo control español que arbolan pabellón de conveniencia se mantiene en unos 100 barcos y en un tonelaje aproximado del 60% del total de nuestra flota. Sus propietarios no consideran por el momento la posibilidad de inscribirlos en el Registro de Canarias, dada la gran diferencia de costes todavía existente con otros registros más competitivos.

En el cuadro 1, p. 138, puede verse el detalle de la composición de la flota total controlada por armadores o navieros españoles durante los últimos dos años.

Otro aspecto destacado de la flota mercante española es su avanzada edad media, en torno a los 20 años. En efecto: solamente 35 buques son menores de 10 años, mientras que el 36% de la flota cuenta con más de 20 años de edad y

Cuadro 1.— Flota controlada por navieros españoles.

Tipos de buques	Cargas al 1 de enero de 1995			Cargas al 1 de enero de 1996		
	Número de buques	TRB	TPM	Número de buques	TRB	TPM
Petroleros	38	1.235.080	2.371.403	37	1.235.779	2.278.811
Graneleros	17	438.275	819.271	16	512.231	912.594
Carga general	60	107.520	170.918	59	116.489	166.730
Portacontenedores	28	110.532	156.925	28	133.252	180.680
Roll-on/roll-off	41	83.349	153.103	41	192.287	147.834
Cargueros frigoríficos	34	65.294	81.084	32	64.299	74.985
Gaseros	8	49.102	51.060	8	50.345	51.060
Pasajes y ferries	57	165.132	51.941	65	258.710	63.479
Otros buques de transporte	47	123.878	190.500	50	137.045	196.813
<i>TOTAL</i>	<i>330</i>	<i>2.378.162</i>	<i>4.046.534</i>	<i>336</i>	<i>2.700.437</i>	<i>4.072.986</i>

el resto tiene una edad comprendida entre 10 y 20 años. Esta es una flota particularmente vieja, al igual que sucede con otros países de Europa y con la de Estados Unidos, que está pidiendo a gritos un marco adecuado para su renovación.

Debe tenerse presente que de continuar las bajas tendencias actuales de renovación de la flota, al alcanzarse la fecha final de la liberalización comunitaria del cabotaje (1999), el 60% de la flota española tendrá más de 20 años de edad.

En otros países la edad media de sus buques (en años) es la siguiente:

- España: 20.
- Estados Unidos: 20.
- Reino Unido: 17.
- Francia: 17.
- Italia: 15.
- Holanda: 14.
- Japón: 10.

En lo que respecta al tipo de buques solamente destacar las tendencias básicas que se vienen produciendo estos años en la flota total controlada por empresarios españoles. Dichas tendencias son las siguientes:

- Disminución de la flota de petroleros.
- Aumento de la flota de portacontenedores.
- Aumento de la flota de buques de pasaje y ferries.

La primera es consecuencia de la menor demanda de crudos a nivel mundial, de la explotación de nuevos yacimientos más cercanos a nosotros (mar del Norte), de un exceso en la oferta de petroleros y de la creciente liberalización del comercio internacional.

La segunda es consecuencia del gran auge del transporte de carga en contenedores normalizados en todo el mundo y, en el caso de España, en los puertos de Algeciras y Valencia sobre todo. Este tipo de transporte está manteniendo un ritmo de expansión del 10% anual en los últimos años (15% en España) y todos los estudios coinciden en pronosticar que continuará en la misma línea.

La tercera es consecuencia directa de la elevación del nivel de vida, del turismo y del auge que también está cobrando el transporte de carga rodada en *ferries*, dada la comodidad y rapidez con que se efectúa, así como del abaratamiento de los costes de construcción de este tipo de barcos.

Evolución de otras flotas

Como hemos visto hasta ahora, las crisis económicas de los últimos años afectaron seriamente a todo el sector naval español, es decir tanto a la construcción de buques como al comercio (internacional y de cabotaje). Naturalmente, estos efectos se hicieron notar en la mayoría de los países del mundo. En realidad los problemas del sector naval han afectado seriamente a la mayoría de los países europeos, si bien existen algunas excepciones representadas por aquellos países que contaron a tiempo con registros suficientemente competitivos, como Grecia, Noruega y Dinamarca.

Asimismo, existe otro bloque formado por países más competitivos como Corea del Sur y Japón, a los que, si bien también afectó la crisis, la realidad es que lo hizo en bastante menor medida.

No obstante, debe tenerse presente que vivimos en el seno de una economía mundial cada vez más globalizada y, que nos guste o no, es imprescindible que los diferentes sectores económicos consigan ser internacionalmente competitivos si no quieren sencillamente desaparecer. Esta situación es particularmente grave si se tiene en cuenta la existencia de países con salarios casi de subsistencia que están conociendo un ritmo de desarrollo económico sin precedentes y compitiendo en los mercados mundiales con productos cada vez de mayor calidad. Ello es algo que está ahí y que no podemos cambiar.

En lo que respecta a Europa, en el cuadro 2, p. 140, se puede apreciar en qué medida las Marinas mercantes controladas por los demás países han disminuido en los últimos años.

En estas cifras puede apreciarse que las Marinas de Dinamarca, Holanda y Grecia (al igual que sucede con otros países nórdicos no incluidos en el cuadro) no han experimentado una disminución significativa. Asimismo, otras como las de Francia, Alemania e Italia y Reino Unido han experimentado importantes reducciones en el número de sus barcos en los últimos 15 años, pero ninguna de ellas es comparable a la sufrida por la Marina española.

Cuadro 2. — Número de buques.

Países	Año 1980	Año 1994			
		Bandera nacional (millones de toneladas)		Otras banderas (millones de toneladas)	
Dinamarca	746	544	(5,6)	193	(5,0)
Francia	465	208	(4,0)	96	(3,8)
Alemania	1.492	659	(5,4)	28%	de su flota
Italia	1.154	704	(6,3)	12%	de su flota
Holanda	690	513	(3,4)	400	(3,2)
Reino unido	1.931	433	(5,3)	231	(9,8)
Grecia	3.634	1.448	(29,2)	1.750	(60)
España	817	236	(1,0)	96	(1,5)

En el cuadro puede apreciarse cómo todas las incluidas en el cuadro cuentan con un TRB muy superior al de la flota española, cuyo tonelaje bajo pabellón nacional es en la actualidad de sólo un millón de toneladas y en buques abanderados bajo otros registros de 1,5 millones de toneladas, lo que hace un total aproximado de 2,5 millones de toneladas. Frente a ello, obsérvese como Francia controla una flota mercante de 7,8 millones de toneladas, Italia de 7,1 millones de toneladas, Alemania de 7,5 millones de toneladas, Holanda de 6,6 millones de toneladas y el Reino Unido de 15,1 millones de toneladas, sin contar el caso especial de Grecia, que totaliza 89,2 millones de toneladas.

Por último, si ordenamos todas las Marinas del mundo por su tonelaje, España ocupa actualmente el puesto número 46 (frente al número 13 que ocupó hace 20 años), por detrás de todas las Marinas europeas importantes, así como por detrás de las de Japón, China, Estados Unidos, Corea, Rusia, Filipinas, Hong Kong, Taiwan, Malasia, Indonesia, India, Brasil, Irán, Ucrania, Bulgaria o Egipto entre otras.

El futuro

Última fase de liberalización

De lo expuesto hasta ahora puede concluirse que la flota mercante de transporte controlada por navieros españoles ha pasado en poco más de 15 años de ser la decimotercera del mundo a ser la cuadragésimotercera y de contar con 817 barcos y 7,5 millones de TRB a contar tan sólo con 336 barcos y 2,5 millones de TRB (o con 230 barcos y 1.000.000 de TRB si se tienen en cuenta solamente los barcos que arbolan pabellón nacional, incluido el Registro de Canarias).

Asimismo, se ha insistido repetidamente en la existencia de un proceso mundial de liberalización y globalización del comercio, que en el caso de la UE es prácticamente total entre sus 15 países miembros. Pues bien, en estos momentos a España sólo le falta por liberalizar con Europa los siguientes tipos de tráfico marítimo:

- Transporte de mercancías de interés estratégico entre puertos nacionales (petróleo, productos derivados del petróleo y agua potable). Este tráfico será liberalizado el próximo 1 de enero de 1997 entre puertos peninsulares.
- Transportes de cualquier clase de productos con/desde/en los archipiélagos Balear, Canario, Ceuta y Melilla (será liberalizado el 1 de enero de 1999).
- Servicios regulares de pasajeros y de transbordadores (será liberalizado también el 1 de enero de 1999).

Así pues, tras la inminente liberalización del tráfico de productos estratégicos entre puertos peninsulares (1 de enero de 1997), en dos años se habrá liberalizado totalmente nuestro tráfico de cabotaje.

Pero obsérvese en la figura 10, obtenido a partir de la *Memoria de Puertos del Estado de 1994*, cómo es precisamente el tráfico de cabotaje en el que se han refugiado la mayoría de nuestras empresas navieras para subsistir frente a la dura competencia de los demás países comunitarios y a la existencia de registros especiales tremendamente competitivos en Europa.

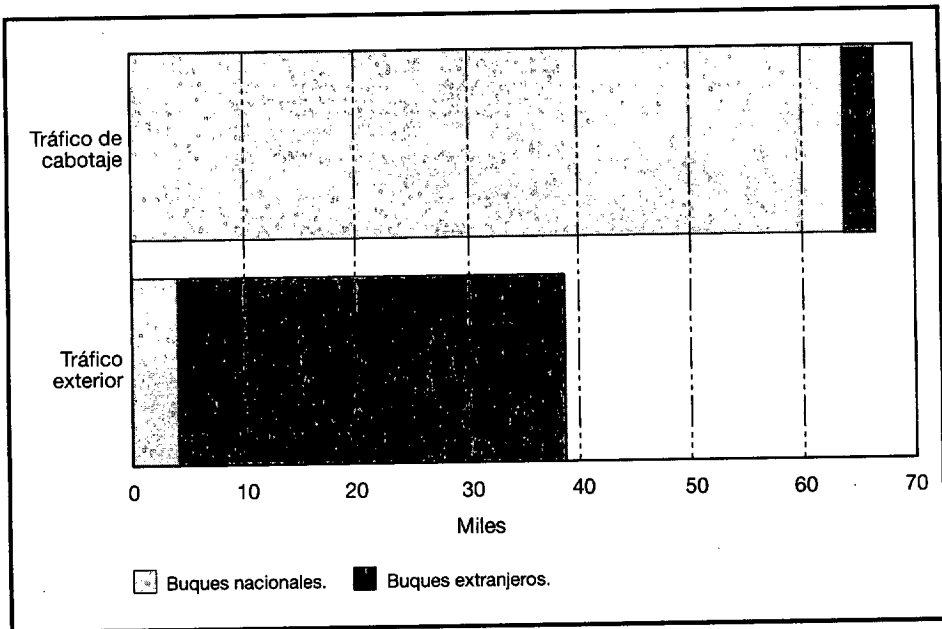


Figura 10.— Tráfico marítimo, barcos que entraron en puertos españoles en el año 1994.

En efecto, en el año 1994 nuestros puertos recibieron en tráfico de cabotaje 66.985 entradas de buques con 154,3 millones de TRB, de los cuales fueron españoles 65.852 con 150 millones de TRB, es decir ¡el 98,3% de las entradas! Sin embargo, en tráfico exterior se recibieron 40.610 barcos con 384 millones de TRB, de los cuales eran españoles 3.269 con 14,8 millones de TRB, o sea solamente ¡el 8%! de los atraques en nuestros puertos.

La diferencia es pues muy considerable. Y además no hay que llamarse a engaño: hoy en día el tráfico de cabotaje es un monopolio nacional en el que por ley no se permite la participación de buques con otras banderas, pero dentro de dos años se registrará exclusivamente por las leyes del mercado para los 15 países comunitarios. Por lo tanto, nada podrá impedir que los diferentes servicios sean efectuados por aquella empresa naviera que ofrezca menores precios con independencia de su nacionalidad o de su registro; es decir, se repetirá la situación anteriormente sufrida por nuestra Marina mercante dedicada al tráfico exterior cuando se liberalizó éste, que obligó a la inmensa mayoría de nuestros navieros dedicados a dicho tráfico a que sus barcos abandonasen el pabellón nacional y adoptasen otros más competitivos.

O dicho de otro modo: el proceso reflejado en la parte inferior de la figura 10 se hará extensivo a la parte superior (tráfico de cabotaje) en muy breve plazo, encontrándose la Marina mercante bajo pabellón español ante un riesgo muy serio de ¡desaparecer!, si no se arbitran medidas adecuadas que lo impidan.

Principales retos

En resumen, los principales retos a los que nos enfrentamos son los siguientes:

- Necesidad de renovación de la flota, dada su edad media en torno a los 20 años, algo clave para poder contar con una Marina mercante moderna y para la subsistencia de nuestra industria de construcción naval.
- Necesidad de continuar potenciando el Registro de Canarias, a fin de no sucumbir frente a la competencia exterior, algo necesario aunque probablemente insuficiente a menos que se cree un marco legal laboral (deseablemente en el seno de unas negociaciones sindicales realistas), que permita contratar tripulaciones españolas con salarios más competitivos internacionalmente. En caso contrario la flota controlada por empresarios españoles podría derivar hacia tripulaciones extranjeras en su totalidad y los trabajadores españoles verse en el paro.
- Necesidad de una política activa que vigile y controle la evolución del proceso de liberalización en curso de nuestro tráfico de cabotaje y que impida la desaparición de la flota española, con cuantas medidas sean necesarias, debiendo ser además compatibles con el marco jurídico comunitario, firmado por España.

Para enfrentarse a tales retos hace falta, ante todo, una decidida acción de gobierno; es decir, una política marítima que proteja no sólo a la industria de la construcción naval, sino, a nuestros armadores y navieros, especialmente en los próximos cuatro años frente a una competencia cada vez mayor y a la última fase de liberalización comunitaria a la que antes me he referido, que se hará sentir con toda crudeza a partir del 1 de enero de 1999.

En particular, se consideran imprescindibles las siguientes medidas:

- Establecer un Plan de Renovación de la Flota, que estimule las inversiones necesarias para la adquisición de nuevos buques.
- Aumentar el nivel de bonificaciones fiscales del Registro de Canarias y flexibilizar el marco laboral de las tripulaciones de los buques en él registrados, de modo que por un lado se incentive el regreso del grueso de nuestra flota, actualmente matriculada en registros extranjeros al pabellón nacional y, por otro, se evite que nuestra flota de cabotaje lo abandone y acuda al de las islas Madeira o a cualquier otro registro especial europeo, a fin de ser competitiva y no desaparecer en los difíciles años que nos aguardan. No se debe olvidar que aunque el Registro de Canarias sea hoy más competitivo que en el pasado, el de las islas Madeira (donde se encuentran registrados muchos barcos españoles) ofrece ventajas muy superiores, tanto en el ámbito fiscal como en el laboral.
- Mantener una atenta vigilancia de la evolución de nuestra Marina mercante a medida que se vaya liberalizando el tráfico de cabotaje, así como de las restantes Marinas europeas y de sus registros especiales, de forma que la nuestra no quede nunca en inferioridad de condiciones por no haber adoptado a tiempo una política eficaz.

El transporte marítimo como factor estratégico

La expansión del comercio internacional

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial la expansión del comercio internacional ha sido continua, contribuyendo a una creciente globalización de los mercados e interdependencia entre la mayoría de las naciones. Tras la caída del comunismo puede decirse que este proceso se ha extendido a la «totalidad» de las naciones.

La creación del GATT (hoy Organización Mundial del Comercio) y el nuevo orden económico mundial que surgió de los Acuerdos de «Bretton Woods», en particular el sistema de tipos de cambio fijos establecido, no hicieron sino estimular progresivamente el comercio internacional.

Así, las exportaciones de mercancías crecieron en el mundo a un ritmo promedio del 8,5% en la década de los años sesenta, del 5% en la década siguiente y del 3,5% en la de los años ochenta, haciéndolo en estos momentos de nuevo al 8%, a pesar de haber sufrido el mundo tres importantes recesiones en los últimos 20 años.

Estas cifras son considerables, pues suponen aproximadamente duplicar la cantidad de mercancías exportadas/importadas cada 13 años, ritmo, por otra parte, superior al del crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) mundial. Ello hace que cada vez sea mayor el porcentaje del comercio exterior en el conjunto del PIB de los países. En particular, en Estados Unidos y en Europa el comercio exterior crece habitualmente a un ritmo doble del propio del PIB.

De hecho, el «grado de apertura» actual (3) de Estados Unidos es del 20,8%, el de Japón del 20% y el de la UE con el resto del mundo del 21,6% (en torno al 50%! si se considera el comercio intracomunitario). Sin embargo, al finalizar la Segunda Guerra Mundial estas cifras eran considerablemente más bajas, cuando Estados Unidos era un país casi autárquico y Europa y Japón se encontraban arruinadas. Incluso en el año 1960, en Estados Unidos las importaciones suponían solamente el 5% del PIB, frente a un 13% hoy en día.

En particular, el comercio entre países europeos ha crecido de forma muy notable desde entonces, siendo el grado de apertura (en porcentaje) actual de sus principales países el siguiente:

- Francia: 47.
- Italia: 40.
- Reino Unido: 54.
- España: 39.
- Alemania: 61.

En la actualidad, el mundo está dividido en tres grandes bloques: la UE, El NAFTA (4) y el Este de Asia, donde además de Japón y los cuatro «dragones» clásicos (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur), otros países están industrializándose a un ritmo elevadísimo de crecimiento, entre ellos el gran gigante de China (junto con Tailandia, Malasia e Indonesia).

Pues bien, el comercio interno de estos tres grandes bloques y entre sí supone actualmente el 61,5% del comercio mundial, a pesar de que las grandes rutas del petróleo discurren por otros caminos y tienen una influencia pequeña en la cifra anterior. En la figura 11 pueden observarse los grandes flujos comerciales

(3) Cociente de dividir la suma de las exportaciones e importaciones de un país por su PIB.

(4) Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México. (*North American Free Trade Agreement*).

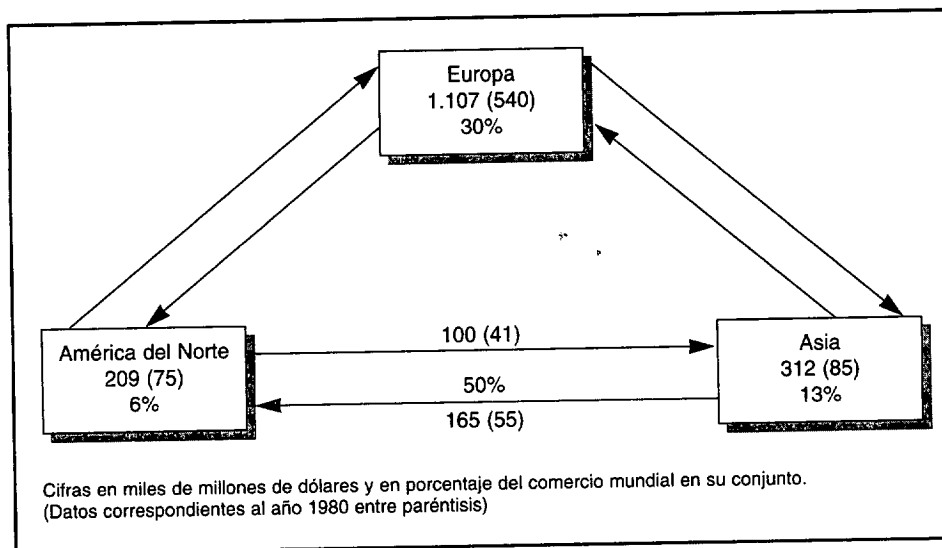


Figura 11. — Comercio internacional flujos comerciales entre bloques económicos en los años 1993-1980.

que configuran estos tres bloques, expresadas en miles de millones de dólares. En ella es de destacar que el comercio entre países de la UE supone la respetable cifra de un 30% del comercio mundial, así como el gran desarrollo del comercio interno de Asia, actualmente superior al del NAFTA o al existente entre Estados Unidos y Asia.

Por último, debe tenerse en cuenta que, si a los flujos comerciales representados en la figura le sumamos el existente entre las tres grandes áreas en ella representadas y el resto del mundo, la suma total se convierte en el ¡87%! del comercio mundial.

Así pues, el comercio entre las naciones aumenta sin cesar, haciéndolas cada vez más interdependientes, en un proceso imparable en el que los países más desarrollados intercambian bienes y servicios con el resto del mundo por un valor comprendido entre el 20% y el 60% de su PIB y en el que las cantidades intercambiadas tienden a duplicarse cada 10 a 15 años. Y naturalmente, ocupando los mares tres cuartas partes de la superficie terrestre, la mayor parte de estos intercambios se realizan por mar, en particular el 90% del comercio exterior de la UE y el 76% del de España.

La expansión del tráfico marítimo

En su conjunto, el comercio exterior mundial se realiza a través de los mares en un 80% y ello a pesar de la importancia de los intercambios comerciales por

carretera, que alcanzan una cifra significativa en el conjunto del comercio internacional y, muy especialmente, en Europa.

Este hecho es consecuencia no sólo de la geografía sino de los precios del transporte pues, en términos generales, una tonelada kilómetro transportada por tierra cuesta unas 10 veces más cara que por mar, mientras que por aire, resulta unas 80 veces más cara.

Para muchos productos, el transporte por mar es el único medio posible o rentable. El transporte aéreo sólo es competitivo para mercancías de muy reducido tamaño y elevado valor. En cuanto al transporte terrestre, a menudo no es factible y sólo si se trata de cantidades y distancias cortas o medias resulta rentable. Y desde luego, para el transporte de grandes tonelajes de graneles, tanto líquidos como sólidos, a distancias medias o largas, se puede considerar el marítimo como el único medio de transporte viable.

En la actualidad, el tráfico marítimo mundial es de 4.678 millones de toneladas, es decir el doble que en el año 1970, cuando ya el comercio internacional había alcanzado un enorme desarrollo y a pesar de las tres crisis mundiales posteriores. Como ya ha sido dicho, de la cantidad anterior, el 40% corresponde al petróleo y productos derivados.

Para valorar la enorme importancia estratégica del comercio por mar debe tenerse presente que hoy en día no existe ningún país autosuficiente (recuérdense las cifras de apertura al exterior comentadas en el apartado anterior), que pueda ser considerado independiente ni con respecto al suministro de materias primas, ni tampoco con respecto al de productos elaborados. Ello hace necesario el transporte marítimo como servicio indispensable para que circule la «savia» de productos que permite el funcionamiento de unas economías cada vez más interdependientes y más incrustadas en el seno de un mercado globalizado.

En realidad, el paso de un mundo de comunidades y países aislados a la actual «aldea global», ha sido posible gracias al transporte y, muy especialmente, al transporte por mar, que es a la vez causa y efecto de dicha globalización.

Por eso las flotas mercantes son hoy más vitales que nunca para permitir no ya el desarrollo económico, sino sencillamente el funcionamiento de los engranajes económicos de las diferentes naciones, áreas geográficas y de todo el planeta. Ninguno de estos tres entes podría sobrevivir hoy sin caer en una gravísima crisis, sin una potente Marina mercante que efectúe y asegure (aunque para ello pueda resultar preciso el empleo de la Marina de guerra) los suministros por mar.

Además, el comercio internacional por vía marítima tiene una clara tendencia a aumentar debido a la aparición de la nueva «aldea global», al bajo coste de los fletes, las nuevas tecnologías, el proceso de concentración creciente de las

poblaciones en puertos de mar y la reciente incorporación a los mercados mundiales de nuevos países inmersos en poderosos procesos de crecimiento y desarrollo, especialmente en Asia. Asimismo, el comercio intracomunitario europeo se prevé que se oriente más hacia el mar, ante la actual congestión del transporte terrestre, de acuerdo con diversos estudios.

Comercio exterior y tráfico marítimo en España

En el año 1962 la suma total de las mercancías exportadas e importadas por España ascendía a cerca de 30 millones de toneladas. De ellas, el 95% se recibía o expedía por mar. Asimismo, otros 18 millones de toneladas circulaban por mar, en buques de cabotaje, entre puertos españoles. En aquellos momentos nuestro país empezaba a salir de su aislamiento internacional y nuestra flota mercante se encontraba fuertemente protegida, ocupando un importante puesto en el *ranking* mundial y, por tanto, una posición clave en el transporte de nuestras importaciones y exportaciones con el resto del mundo.

No obstante, en aquellos momentos el desarrollo de otras flotas mercantes era importante y la nuestra, a pesar de su entidad, sólo transportaba el 39,6% de nuestras importaciones y el 12,5% de las exportaciones (y la totalidad del tráfico de cabotaje).

¿En qué ha cambiado la situación 30 años después? Básicamente, en los siguientes factores:

- La cantidad total de mercancías importadas y exportadas por España es muy superior (ocho veces mayor).
- Tras el ingreso en la CEE, se han originado sendos procesos de desviación de comercio y de creación de comercio hacia y desde Europa, perdiendo importancia el efectuado con el resto del mundo y adquiriendo mayor importancia que en el pasado el transporte por carretera.
- Nuestra flota mercante se ha reducido considerablemente, tras un periodo inicial de crecimiento muy elevado que culminó a comienzos de los años ochenta, como ya fue analizado anteriormente.
- Proliferación de pabellones de conveniencia altamente competitivos, debido a las ventajas fiscales y laborales que otorgan a los buques y empresas inscritos en ellos.

Hoy en día, España tiene un tráfico exterior total de 265 millones de toneladas de mercancías (5), de las cuales se transportan por mar el 81% de las importaciones y el 64% de las exportaciones. Ello representa un total de 202

(5) Datos del año 1995.

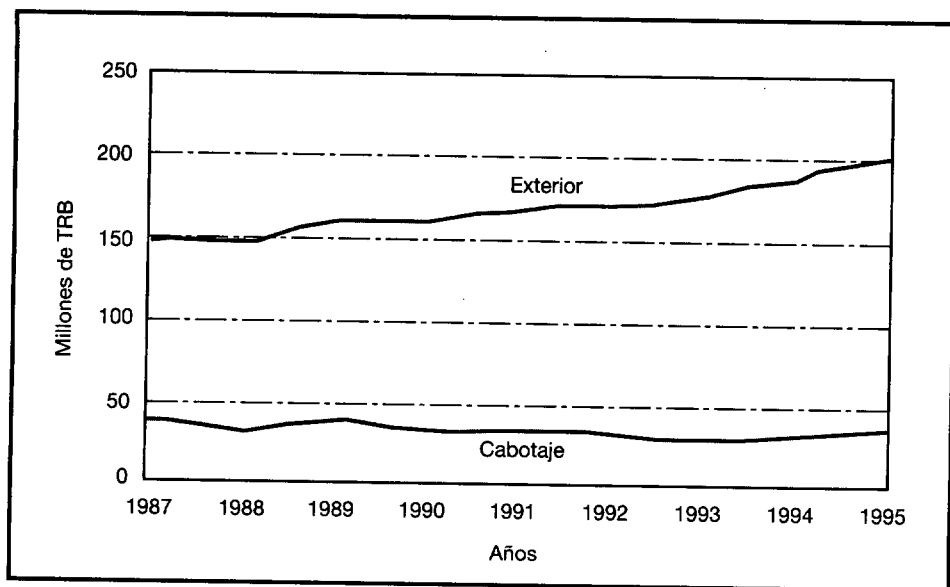


Figura 12.— Tráfico de mercancías por mar.

millones de toneladas que entran o salen en nuestros puertos procedentes o con destino al exterior, frente a 28,6 millones de toneladas en 1962. Y además se mantiene una tendencia claramente creciente, como puede apreciarse en la figura 12.

Así pues, si bien la dependencia de nuestros intercambios comerciales con respecto al transporte marítimo ha disminuido en términos relativos de un 95%, hace 34 años, a un 76,2% (media ponderada del 81% y 64% con respecto a las cantidades importadas y exportadas), la entidad de nuestro comercio por mar se ha multiplicado por siete en el mismo tiempo.

El tráfico de cabotaje, por su parte, ha pasado de 18 millones de toneladas a 36 millones de toneladas en dicho periodo multiplicándose por dos. Así pues, España necesita claramente hoy más buques y mayores capacidades portuarias que nunca para poder sostener su economía.

Por otra parte, es interesante destacar que el ritmo de crecimiento de nuestro comercio exterior es superior al de otros países de nuestro entorno, lo que indica que el grado de apertura de nuestra economía no hará sino aumentar en los próximos años. Este ritmo ha sido en la década de los años ochenta de un 7,5% para las exportaciones y de un 9,4% para las importaciones. En la actualidad es del 9,8% y un 6,6%, respectivamente (6). En cuanto al tráfico de cabotaje, tras

(6) Datos del año 1994.

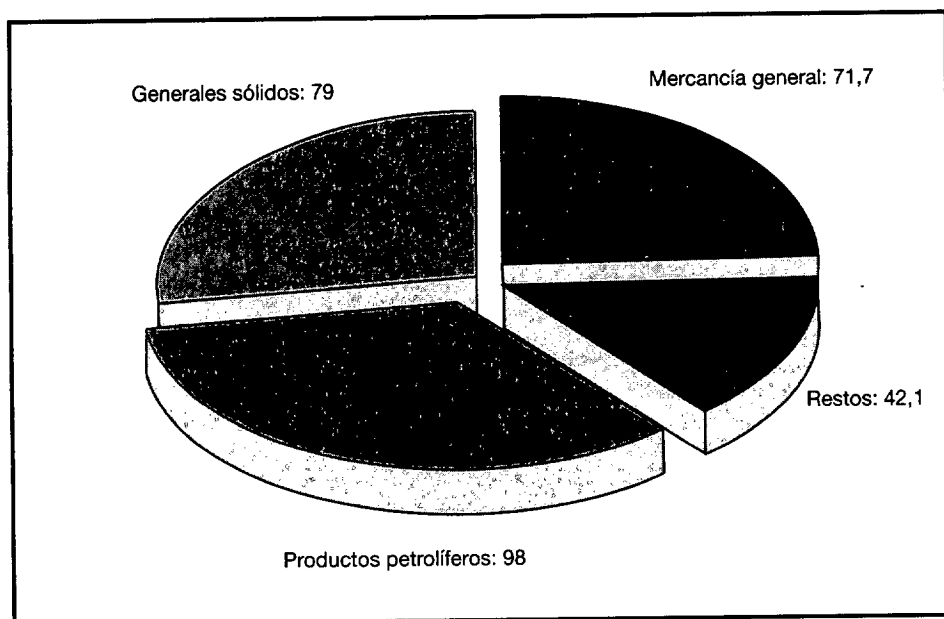


Figura 13. — *Tráfico total de mercancías por mar, millones de toneladas en el año 1995.*

permanecer estancado unos años, está volviendo a manifestar una tendencia al alza en la actualidad.

Este importante trasiego de intercambios comerciales por mar (tráfico de cabotaje y exterior) supone en la actualidad del orden de 100.000 entradas anuales de barcos en nuestros puertos, cantidad nada despreciable, teniendo en cuenta que el tonelaje medio de dichos barcos es de unas 6.500 TRB.

En lo que respecta al grado de cobertura de nuestra Marina mercante (7), éste ha disminuido a un 21% para las importaciones desde un 39,6% en el año 1962, manteniéndose prácticamente constante para las exportaciones (en torno al 13%). Ello es consecuencia de la drástica disminución que ha sufrido nuestra flota.

Por su naturaleza, las mercancías importadas por mar pueden agruparse en «graneles sólidos, mercancía general, productos petrolíferos y otros productos». En la figura 13 puede apreciarse su distribución en estos cuatro conceptos en el año 1995.

(7) Tanto por ciento del tráfico marítimo que se efectúa en barcos de bandera española.

Principales proveedores y clientes

Nuestros cuatro primeros proveedores y clientes son Francia, Alemania, Italia y Reino Unido. Entre todos suman prácticamente el 50% de nuestros suministros y envíos (exactamente el 49,2% de nuestras importaciones y el 53,2% de nuestras exportaciones).

El siguiente proveedor es Estados Unidos, país del que recibimos tan sólo el 6,5% de nuestras importaciones, siendo el siguiente cliente en importancia Portugal, que recibe el 8,3% de las exportaciones.

Como puede apreciarse la importancia de los intercambios comerciales con Europa es para España absolutamente vital. En su conjunto, los países de la UE suponen para España el 66,5% de las importaciones y el 74,1% de las exportaciones (cifras de 1995).

Otras cifras de interés y que dan idea de la importancia relativa del comercio entre España y otros países pueden apreciarse en el cuadro 3.

En ella puede observarse como, frente a la enorme entidad de nuestro comercio actual con Europa, el que se mantiene con otros países del mundo con los que tenemos especiales relaciones de amistad y/o vecindad es muy bajo.

Cuadro 3. — Comercio entre España y otros países (a).

Proveedores		Clientes	
Países y número de orden	Porcentaje del total de importaciones	Países y número de orden	Porcentaje del total de exportaciones
1 Francia	17,07	1 Francia	20,46
2 Alemania	15,32	2 Alemania	15,25
3 Italia	9,04	3 Italia	9,43
4 Reino Unido	7,73	4 Reino Unido	8,30
5 Estados Unidos	6,48	5 Portugal	8,30
6 Holanda	4,38	6 Estados Unidos	4,10
7 Bélgica	3,46	7 Holanda	3,76
8 Japón	3,39	8 Bélgica	3,16
9 Portugal	2,94	9 Japón	1,44
10 China	2,01	10 Suiza	1,12
15 Libia	1,08	11 Argentina	1,06
25 Argentina	0,78	17 Marruecos	0,18
30 Marruecos	0,50	53 Libia	0,18

a) Datos correspondientes al año 1995. Los porcentajes corresponden al valor en pesetas de los intercambios comerciales efectuados en dicho año.

El tráfico de productos estratégicos

La legislación marítima española considera como productos estratégicos el agua, el petróleo y los productos derivados de este último. Es decir, se trata de productos vitales para el hombre o para el funcionamiento de nuestra economía. Son productos que, al igual que sucede con la propia flota mercante, su carencia podría colapsar gravemente nuestra economía. De ahí su denominación de estratégicos, pues el Estado debe velar para que nunca falten y adoptar una «estrategia» a tal fin.

Con respecto al agua, es obvio que el Estado debe garantizar las necesidades mínimas para el consumo humano, agrícola o industrial en épocas de pertinaz sequía, como la recientemente padecida. Para ello se precisa, desde luego, de un Plan Hidrológico, pero también de una Marina mercante y unas instalaciones portuarias adecuadas para recibir, almacenar y distribuir tan preciado líquido.

El papel de la flota mercante en estos casos es el de proporcionar suficientes buques y barcasas aljibe para abastecer las Islas, Plazas de soberanía o incluso puertos de la Península, como de hecho ha estado haciendo recientemente sin mayores problemas (las operaciones de suministro más importantes se desarrollaron desde el puerto de Huelva a los de Cádiz, Algeciras y Ceuta y desde el puerto de Tarragona al de Palma de Mallorca). Para este cometido nuestra flota cuenta con buques y barcasas con diversas capacidades para transporte de agua y, en cualquier caso, no parece que vaya a haber problemas en el mercado mundial de fletes para poder contratar más, si fuera necesario en un futuro.

Con respecto al petróleo y a sus y productos derivados, la flota española (pabellón español) sólo cuenta en la actualidad con cuatro tanques de crudo que totalizan 180.000 TGT (así como con 18 tanques de productos que suman 250.000 TGT). La importancia estratégica de los primeros es clara pues son los únicos con bandera nacional que surten a España del crudo necesario. Su número es ínfimo, si bien es cierto que armadores españoles controlan otros 10 grandes petroleros abanderados en pabellones de conveniencia, que suman la respetable cifra de 800.000 TRB. Con respecto a estos últimos, considero que debería establecerse como objetivo su regreso al pabellón nacional, con objeto de facilitar su empleo ante una emergencia nacional.

Las necesidades de crudo de España se traducen en alrededor de 60 millones de toneladas anuales, de las cuales solamente el 20% son transportadas en buques con pabellón español. Teniendo en cuenta que se trata de un sector estratégico, este porcentaje debe considerarse muy bajo y habría que incrementarlo considerablemente. El resto del crudo que necesitamos es importado a bordo tanto de petroleros controlados por navieros españoles que arbolan pabellones de conveniencia como a bordo de petroleros extranjeros,

(que pueden ser fletados indistintamente por refinerías españolas o extranjeras).

Esta situación contrasta con la existente en otros países que, como España, también tienen una gran dependencia de sus importaciones de petróleo. En particular, en Japón y Francia los petroleros abanderados bajo pabellón nacional importan la gran mayoría del crudo que necesitan sus economías: prácticamente el 100% en el caso de Japón y en torno a las dos terceras partes en el caso de Francia. Sin embargo, debe precisarse que en el caso de Francia, la existencia de una ley nacional que establece la prioridad de contratación de petroleros bajo bandera nacional para el transporte de crudos, ha sido denunciada por las autoridades europeas ante el Tribunal de Luxemburgo, por entenderla contraria a la normativa comunitaria

En cualquier caso, la situación existente en España no parece aconsejable, ya que ante una crisis grave o guerra que hiciera necesario incrementar o, sencillamente, garantizar nuestras importaciones de crudos (una de las necesidades más básicas para la seguridad nacional), podrían plantearse serios problemas económicos y legales en relación con los petroleros abanderados bajo otros pabellones, tanto para su contratación (podrían estar fletados por países extranjeros), como para su requisita por el Estado (jurídicamente no son españoles), como incluso para que sus tripulantes de nacionalidad no española estuvieran dispuestos a navegar por zonas geográficas minadas o bajo riesgo de ser atacados. Así pues, el Estado tendría que negociar con las empresas en cuestión el uso de sus buques, con un resultado complejo e incierto; algo que considero contrario a la planificación y previsión que debería presidir un asunto tan serio como nuestros suministros de crudo. Posteriormente se insistirá sobre este punto.

En su conjunto, las importaciones de petróleo en el mundo suponen un flujo continuo de petroleros, en los que se transporta el 40% de las toneladas totales de mercancías que se intercambian (y de las que se descargan en puertos españoles). Es decir: anualmente circulan por los mares 1.800 millones de toneladas de petróleo y productos derivados con destino a otros países. En el caso de España, nuestros puertos reciben de fuera cada año alrededor de 60 millones de toneladas de productos petrolíferos (un 85% de las cuales son de crudo), cuadro 4.

En resumen, nuestras principales importaciones de crudo proceden en torno a un 30% de Oriente Medio (Arabia Saudí e Irán principalmente), en un 21% del África Subsahariana (Nigeria y Camerún principalmente), en un 14% de Libia y Argelia (Libia principalmente), un 11,5% del golfo de México, un 8,3% de la Comunidad de Estados Independiente y un 7,8% del mar del Norte. Existe, pues, una importante diversificación entre nuestras áreas de suministro, que parece de una elemental prudencia mantener.

Cuadro 4. — Fuentes de suministro (a).

Zonas	Países	Porcentaje de importaciones
África Occidental	Nigeria	21,05
	Camerún	
	Angola	
	Zaire	
	Gabón	
Golfo Pérsico	Arabia Saudí	29,01
	Irán	
Golfo de México	México	11,52
	Venezuela	
Mediterráneo	Libia	18,04
	Argelia	
	Siria	
	Egipto	
Mar Negro	Comunidad de Estados Independientes	8,54
Mar del Norte	Reino Unido	7,83
	Noruega	
Otras	Varios	3,65

a) Datos correspondientes al año 1995.

El tráfico de cabotaje

La gran longitud de litoral con que cuenta España, unida a la existencia de sus dos Archipiélagos y de las Plazas del norte de África, hacen del tráfico de cabotaje un factor muy importante dentro de la economía española.

Está formado por 42 empresas navieras que sirven 117 líneas. Estas líneas forman una tupida red entre nuestros puertos, por la que circulan anualmente 38 millones de toneladas de mercancías y 8 millones de pasajeros. Este tráfico ha estado reservado tradicionalmente a buques españoles, si bien la actual escasez de flota, está obligando últimamente a autorizar unos 200 transportes anuales en buques bajo bandera extranjera, estando prevista su total liberación a partir del próximo 1 de enero de 1999, como ya ha sido analizado anteriormente.

El contrato Estado-Trasmediterránea, S. A.

Un aspecto destacado de nuestro tráfico de cabotaje, que merece especial mención, lo constituye el contrato existente entre el Estado y la Compañía Trasmediterránea, S. A. firmado en el año 1978 y que expira dentro de un año (1 de enero de 1998). Este contrato, de una vigencia de 20 años, acordó las condiciones por las que la citada empresa debía llevar a cabo determinados servicios «de carácter comercial, postal, de transporte, auxiliar de la Marina de guerra y extraordinarios en caso de guerra».

Se trataba, según en él se reconoce:

«De prestar un servicio público de interés nacional propio del Estado, que la Compañía gestiona, en su nombre y temporalmente, bajo la inspección y vigilancia de la Administración contratante.»

Según este contrato, el MOPTMA se reservaba el derecho a aprobar «modificaciones al cuadro básico de itinerarios y líneas» establecido, así como la «política de tarifas», al tiempo que otorgaba determinados beneficios a la compañía y ésta adoptaba importantes compromisos en los ámbitos citados del transporte de mercancías, correos, pasajeros, tropas militares y con la Marina de guerra.

Asimismo, los buques de la Compañía están explícitamente obligados a:

«Prestar los servicios extraordinarios o auxiliares que el Ministerio de Defensa requiera.»

Aspecto éste que considero de gran importancia.

Pues bien, cuando próximamente venza este contrato, España tendrá que respetar el compromiso con la Comunidad de liberalizar plenamente el tráfico de cabotaje y tendrá que sacar a concurso comunitario uno nuevo.

En este sentido, habría que plantearse si conviene a España la posibilidad de firmar un contrato análogo al actual con una empresa extranjera (de pabellón comunitario) y, en todo caso, si no pudiera evitarse este hecho, habría que efectuar un estudio muy detallado de las cláusulas y términos en que se redacta.

Personalmente, considero que sería preferible la firma con una empresa nacional, dada la naturaleza de los servicios que en él se garantizan y que España es un Estado cuasi insular, pues una cosa sería liberalizar este tipo de servicios entre los puertos de la Península y otra muy distinta entre la Península y las Islas y Plazas del norte de África, con las cuales parece más prudente que el Estado se reservase el derecho a contratar los «servicios ordinarios» y «extraordinarios» previsibles con una empresa nacional, cuyos buques ondeasen el pabellón español.

Debe tenerse presente que además de la existencia de razones que podrían calificarse de interés estratégico, existen otras de servicio público y que al igual que RENFE incurre anualmente en cuantiosas pérdidas a causa de determinados servicios poco rentables que se consideran necesarios para el bienestar de la población, los ciudadanos de las Islas, Ceuta y Melilla también tienen derecho a unas comunicaciones aceptables con el resto del Estado, con independencia de su rentabilidad económica. En cualquier caso, la situación actual es que la normativa comunitaria (Reglamento 3.577/1992) obliga a sacar el nuevo contrato a concurso comunitario.

La flota mercante en situaciones de crisis o guerra

Con independencia de la capacidad de la flota mercante para apoyar operaciones militares, lo que la convierte en un factor clave a tener en cuenta por la política de defensa, su existencia podría ser vital para permitir los flujos comerciales necesarios entre España y el resto del mundo, en el caso de una crisis grave o de una guerra capaz de afectar a nuestros intereses. En particular, podrían establecerse cuatro supuestos en los que podría surgir la necesidad de un uso intensivo de buques mercantes en el desempeño de sus funciones normales, aunque navegando en zonas bajo riesgo de ser atacados o colisionar con alguna mina. Dichos supuestos son los siguientes:

- Guerra en Oriente Medio.
- Cierre del estrecho de Ormuz o del canal de Suez.
- Enfrentamiento con Rusia.
- Grave crisis en el norte de África.

Y, ante ellos, surgen las siguientes preguntas:

- ¿Qué podría ocurrir con nuestros suministros de petróleo en el caso de una guerra en Oriente Medio?
- ¿Cómo afectaría a nuestros intereses el cierre el estrecho de Ormuz o del canal de Suez?
- ¿Qué ocurriría en el caso, afortunadamente cada vez menos probable, de una guerra generalizada con Rusia?
- ¿Tiene España suficiente flota mercante para hacer frente a un grave deterioro de la situación en el norte de África que afectase seriamente a Ceuta y Melilla?

En mi opinión, y de forma muy resumida, estas preguntas podrían ser contestadas de la siguiente forma:

Guerra en Oriente Medio

Podría suceder que la navegación por el mar Rojo y, sobre todo, a través del golfo Pérsico se volviese extraordinariamente peligrosa y que se produjeran importantes bajas en petroleros que fueran atacados o impactasen con minas. Ello haría muy peligrosa, a la vez que necesaria, la navegación por dichas aguas.

En este supuesto, podría suceder que por muy grave que llegase a ser el colapso de la economía española por falta de crudos, surgieran dificultades jurídicas importantes para poder obligar a navegar por dichas aguas a los petroleros pertenecientes a empresarios españoles que arbolan pabellón de Panamá o Bahamas, alguno de los cuales podría estar fletado por terceros países. Y aún suponiendo que se llegase a un acuerdo, hay que plantearse si sus tripulantes no españoles estarían dispuestos a navegar por dichas aguas. No cabe duda

que la situación planteada podría ser delicada y que ante una grave emergencia nacional sólo tenemos garantizado en estos momentos el uso de los petroleros de crudos que arbolan pabellón nacional (cuatro buques).

Aunque en este supuesto, una oportuna y decidida actuación de los Estados Unidos permitiría controlar la situación y disminuir su gravedad, como ya ha sucedido anteriormente, parece prudente plantease otras hipótesis menos favorables.

Cierre del estrecho de Ormuz o del canal de Suez

Este supuesto (muy fácil de conseguir fondeando minas) obligaría a navegar por rutas alternativas mucho más largas y/o a la búsqueda de nuevos suministradores de crudos. Como consecuencia, podría ser necesario un número de petroleros superior al actual (con independencia de cual sea su bandera), lo que no sería fácil de conseguir, teniendo en cuenta que la mayoría de los países se verían abocados súbitamente a la misma necesidad. Esta situación combinada con la del caso anterior podría llegar a ser extraordinariamente grave, lo que hace de nuevo considerar contrario a los intereses de la Defensa Nacional tener abanderados 10 grandes petroleros de transporte de crudo bajo pabellón extranjero.

Enfrentamiento Rusia-OTAN

Este caso, cada vez menos probable, está perfectamente estudiado por la Alianza Atlántica desde hace muchos años. Se calcula que Europa debería contar con un mínimo de 892 buques mercantes de carga general para garantizar sus suministros desde América. Si tenemos en cuenta no ya el carácter fuertemente marítimo de España sino la simple relación entre el PIB español y el comunitario, nuestro país debería mantener operando en el Atlántico y Europa unos 72 barcos de carga general, deseablemente bajo pabellón español. Pues bien, si descontamos otros tipos de buques no considerados en estas cifras (tales como petroleros, etc.), así como las necesidades de intercambios comerciales con el resto del mundo y de nuestro tráfico de cabotaje, esta cifra no sería nada fácil de alcanzar incluso con la flota actual. Así pues, surge una razón más para evitar que continúe disminuyendo.

Grave crisis en el norte de África

En este último supuesto, dada la entidad de los transportes a efectuar y la proximidad geográfica entre la Península y las Plazas de soberanía, considero que salvo en el caso de una disminución drástica de la flota mercante actual tras la próxima liberación del tráfico de cabotaje (algo que podría suceder y que debe evitarse de forma decidida), las necesidades de suministro de Ceuta y Melilla estarían garantizadas.

Así pues, se ha visto la enorme importancia del comercio marítimo para la economía de cualquier país, en particular para Europa y España cuyos intercambios comerciales con el resto del mundo son de gran entidad y se efectúan por mar en un 90% y en un 76% respectivamente. Así mismo, en las últimas páginas se ha analizado el tráfico de productos estratégicos, el contrato Estado-Trasmediterránea, S.A. y la importancia de contar con una flota mercante adecuada a la entidad de las necesidades económicas de nuestro país, capaz de satisfacerlas aún en caso de crisis o guerra.

Queda por último estudiar las necesidades de empleo de buques mercantes en apoyo de las operaciones militares en un conflicto armado, a lo que se dedicarán las últimas páginas de este trabajo.

Utilización militar de buques mercantes

La utilización de buques mercantes con fines militares no es algo nuevo. De hecho, ha sido una necesidad muy frecuente en aquellos conflictos en los que por su entidad o naturaleza se ha desarrollado una logística naval importante. Dichos buques se han usado tradicionalmente en alguna de las siguientes formas:

- Como transportes de cargas militares, dotados de medios de autodefensa.
- Como tales mercantes, sin necesidad de ser modificados o con pequeñas modificaciones, en funciones de transporte de carga militar bajo protección de una fuerza naval.
- Como apoyo logístico móvil a la Fuerza Naval en forma de petroleros adaptados para poder suministrar combustible en la mar, buques de aprovisionamiento, buques-taller o buques-hospital.
- Como buque mercante armado o buque de combate auxiliar.

Esta realidad fue en gran parte olvidada por las naciones tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, hasta que se produjo el conflicto de las Malvinas.

La crisis bélica de las Malvinas

En efecto, aquel conflicto fue un aldabonazo que despertó de su letargo a las naciones occidentales, cuando parecían haber olvidado el importante esfuerzo logístico que puede ser necesario en un conflicto lejano y, en particular, lo importantísima e imprescindible que puede llegar a ser la aportación de la Marina mercante para poder llevar a cabo operaciones militares.

En esta grave crisis bélica (no hubo una declaración formal de guerra), para poder poner en tierra y apoyar a una fuerza de solamente 8.000 hombres, (eso sí, a más de 7.000 millas de distancia), Gran Bretaña necesitó movilizar una Fuerza Naval compuesta por 39 buques de guerra, ¡67 buques mercantes! y 5 pesqueros convertidos en dragaminas.

A lo largo del conflicto, esta importante flota mercante transportó a la zona de operaciones 9.000 hombres, 100.000 toneladas de material bélico, 95 aviones y helicópteros, 216 vehículos, y 400.000 toneladas de combustible. Para ello, los tipos de buques utilizados fueron cruceros de pasaje, barcos de carga rodada (*roll-on/roll-off*), barcos de carga general, petroleros, remolcadores y portacontenedores, además de los cinco pesqueros anteriormente citados.

Una vez que el Estado Mayor británico hizo una primera estimación de la necesidad de buques mercantes necesarios, hubo de buscar una legislación que le permitiera la requisita, en principio, de 33 barcos pertenecientes a diferentes compañías, muchas de ellas remisas a cederlos al Estado, dadas las importantes pérdidas económicas que ello les iba a suponer.

El problema es que no podía emplearse la legislación existente por referirse exclusivamente a «caso de guerra», algo que jurídicamente no existía en aquel momento. La solución que se encontró fue emplear un «poder real» que databa del año 1189 y que permitía requisar barcos en defensa de los «territorios pertenecientes a la Corona».

Para la selección de los barcos necesarios se despacharon inspectores desde Lisboa, Gibraltar y el propio Reino Unido, que se trasladaron en helicóptero a los buques en la mar para reconocerlos y tomar las medidas oportunas. Estos buques, llamados STUFT (*Ships Taken Up From Trade*), fueron sacados de su tráfico comercial en curso y enviados a los astilleros designados para su debida y rápida adaptación.

En líneas generales los trabajos que se efectuaron a bordo de estos barcos fueron los siguientes:

- Supresión de posibles focos de luz al exterior para navegación nocturna en oscurecimiento total.
- Adaptación de cubiertas para toma y despegue de helicópteros, así como supresión de salientes tales como antenas, plumas de carga, etc., que pudieran molestar las operaciones de vuelo.
- Provisión y adaptación a bordo de instalaciones y maniobras que posibilitasen el abastecimiento en la mar (actuando como proveedores o receptores).
- Refuerzo de estructuras para transporte de cargas pesadas.
- Provisión de plantas productoras de agua potable.
- Provisión de equipos de comunicaciones, criptografía y navegación.
- Instalación de equipos de rastreo de minas a pesqueros de arrastre.

El cambio más rápido y espectacular tal vez fuera el del buque *Uganda*, que se encontraba actuando como universidad flotante, haciendo un crucero por el Mediterráneo, y que en 48 horas fue transformado en buque hospital con capacidad para 200 camas, varios quirófanos, salas de cuidados intensivos, etc.

Otros cambios fueron tecnológicamente más complejos y requirieron más tiempo para ser llevados a cabo, como por ejemplo la conversión del *Atlantic*

Conveyor (8) en portaaeronaves auxiliar. Dicho buque pudo ser convertido en portaaeronaves gracias a la existencia del proyecto modular *Arapahoe* mediante la instalación de 110 contenedores especiales.

Es de destacar que uno de los aspectos que más preocuparon al Estado Mayor británico a la hora de seleccionar los buques mercantes que iban a ser requisados fue la personalidad y formación del capitán, además de las características del barco, su situación geográfica y su carga.

Finalmente, la labor de estos barcos fue absolutamente vital para la campaña que, de forma tan eficiente, llevó a cabo Gran Bretaña.

Tras la finalización del conflicto, el Consejo General Marítimo Británico afirmó lo siguiente:

«Sin lugar a dudas la crisis bélica de las Malvinas ha demostrado, más claramente que ningún otro acontecimiento sucedido desde la última guerra mundial, que la Marina mercante es el IV Ejército de la Defensa Nacional.»

La crisis-guerra del golfo Pérsico

La invasión de Kuwait el 2 de agosto de 1990 produjo una respuesta internacional inmediata, destacándose en pocos días a la zona del conflicto un gran contingente internacional de personal y material, en su mayoría americano. Pues bien, el 95% del material transportado lo fue por vía marítima.

Para su traslado se activó la flota de reserva de Estados Unidos (único país que mantiene este tipo de flota en permanencia). Esta flota, además de contar con 24 buques permanentemente cargados y preposicionados en puntos de gran valor estratégico, está compuesta por los siguientes barcos mercantes:

- 96 buques listos para actuar en plazos que oscilan entre 5 y 20 días.
- 131 buques listos para hacerlo en plazos comprendidos entre 30 y 90 días.
- Otros 19 buques.

Pero no solamente fueron necesarios estos barcos, sino que muchos otros tuvieron que ser requisados mediante órdenes de requisa directamente emitidas por el presidente y otros muchos contratados, parte de ellos con pabellón americano y otros incluso con pabellones de conveniencia.

Además, países como Dinamarca, Japón, Corea del Sur, Francia, Portugal, Grecia, Egipto y el Reino Unido aportaron buques de diversas categorías a las operaciones.

(8) Posteriormente hundido por un misil *Exocet* argentino.



En total, en el conjunto de las operaciones *Escudo del Desierto/Tormenta del Desierto*; participaron 359 buques mercantes. De ellos 212 actuaron bajo algún tipo de contrato, 180 de los cuales arbolaban pabellón extranjero.

En total, fueron trasladados a la zona de operaciones los siguientes aprovisionamientos:

- 3,4 millones de toneladas de carga seca (incluidos 112.500 vehículos).
- 6,2 millones de barriles de productos petrolíferos.

En este conflicto no fue necesaria la utilización de buques mercantes en cometidos distintos del transporte de personal y material militar, dada la gran entidad de la Marina de Estados Unidos (dotada con numerosos petroleros, buques talleres, buques auxiliares, buques hospitales, etc.) y la existencia de abundantes bases en la zona (en particular, las cedidas por Arabia Saudí).

Principales enseñanzas

Las principales enseñanzas obtenidas entre estos dos conflictos son las siguientes:

- La ausencia de una situación de «guerra» propiamente dicha, así como la de una legislación suficientemente clara, puede plantear problemas al gobierno a la hora de requisar los buques mercantes necesarios para las operaciones militares.
- La gran importancia de contar con un planeamiento logístico de contingencia suficientemente detallado, que contemple qué buques serían los encargados de cubrir las diferentes necesidades de las operaciones, así como las modificaciones que deben sufrir (incluido el planeamiento técnico necesario por parte de los astilleros y empresas del sector de la defensa afectadas).
- La necesidad de contar con material disponible para su rápida instalación a bordo de buques mercantes, en particular: material para capacitar petroleros para el suministro combustible en la mar, equipos de comunicaciones y cifra, sistemas de armas autónomos, material sanitario para adaptación de buques hospitales y equipos de rastreo de minas.
- La gran utilidad de contar con buques logísticos debidamente equipados y preposicionados, algo hoy por hoy sólo pensable para una gran potencia, cuya carencia debe ser suplida por un planeamiento detallado y por una legislación eficiente sobre empleo de buques mercantes en operaciones militares.
- La probable necesidad de que la requisa de buques mercantes se vea complementada con la contratación de barcos controlados por armadores nacionales o aliados (con independencia de su pabellón).
- La importancia de la nacionalidad de los capitanes y dotaciones de los buques y de que los primeros cuenten con una adecuada formación naval.
- La necesidad de prever el enrolamiento de tripulaciones de refuerzo, así como posibles problemas de nacionalidad de tripulantes.

Transformación de buques mercantes

La utilización de buques mercantes en misiones de índole militar requiere a menudo de un proceso de transformación de su estructura más o menos complejo, dependiendo del cometido que se le vaya a asignar, siendo el caso más difícil la conversión de un buque portacontenedores en un portaaviones.

De hecho, existen desde hace años sistemas de adaptación que, en parte, fueron probados en la guerra de las Malvinas (*Arapahoe* y *Msnap*).

Como ha sido dicho, las principales transformaciones que deben ser previstas en barcos mercantes son la instalación de plataformas para toma y despegue de helicópteros o aviones, de quirófanos y servicios médicos, sistemas de armas de autoprotección, sistemas para aprovisionamiento en la mar y equipos de rastreo de minas.

Actualmente, la normalización internacional de los contenedores por la ISO (*International Standard Organization*) ha permitido el diseño de numerosos sistemas de armas, detección y guerra electrónica en módulos adaptados a sus medidas, de fácil instalación en buques mercantes. Asimismo, han aumentado las posibilidades de rápida instalación de plantas generadoras de energía eléctrica, depósitos de combustible, hangares para aeronaves, talleres de reparación, almacenamiento de repuestos, así como elementos de habitabilidad (tales como alojamientos, frigoríficos, cocinas, etc.).

Entre los sistemas de transformación de buques mercantes actualmente existentes, son de destacar los siguientes:

- *SCADS (Shipborne Containerized Air Defence System)*: este método, de origen británico, incluye diversas armas y sistemas adaptados a contenedores de 20 y 40 pies, listos para ser instalados en un plazo de 48 horas en un buque portacontenedores o ro-ro (*roll-on/roll-off*), pudiendo llegar a convertirlo en un portahelicópteros o portaaviones de despegue vertical.
- *Meko/FES*: consiste en la respuesta dada por Alemania a las posibilidades de adaptación modularizada de mercantes. Está enfocado a la rápida instalación de sistemas de armas completos en buques mercantes.
- *Sea Sheds/Flat Racks*: es un sistema americano que facilita el transporte de vehículos militares y cargas que no caben dentro de contenedores. Cada *Sea Shed* es una estructura abierta de acero que ocupa el tamaño de cuatro contenedores y medio, capaz de soportar una carga de hasta 100 toneladas. Por su parte, los *Flat Racks* son otro tipo de estructuras capaces de cargar hasta un tanque de 60 toneladas.

La OTAN y la utilización de buques mercantes

Hasta la caída del muro de Berlín y posterior desintegración del bloque del Este, los estudios efectuados por la Alianza Atlántica preveían que en los primeros

días de un enfrentamiento generalizado debían llegar a Europa 17 millones de toneladas de fuel y unos 11 millones de toneladas de aprovisionamientos generales. Para ello y para el flujo posterior de aprovisionamientos entre Estados Unidos y Europa hubieran sido necesarios unos 2.000 buques mercantes.

Hoy en día, la posibilidad de un conflicto importante en Europa es cada vez más lejana, pero tampoco se debe olvidar la importante amenaza a la estabilidad en Europa que sigue representando Rusia, debido a los gravísimos problemas internos a los que se enfrenta y a contar todavía con un considerable arsenal, tanto convencional como nuclear.

En cualquier caso, la OTAN sigue trabajando en planes de contingencia que es de una elemental prudencia no abandonar y que incluyen el empleo de buques mercantes.

En particular, el PBOS (*Planning Board for Ocean Shipping*) sigue estudiando todos los problemas relativos al transporte por mar y mantiene reuniones periódicas con representantes de los países miembros. Las áreas que reciben actualmente una mayor atención son las siguientes:

- Transporte y recepción de mercancías peligrosas en tiempos de crisis.
- Legislaciones nacionales de emergencia adecuadas a dichas situaciones.
- Adiestramiento de todo el personal involucrado en el área de los transportes.
- Normalización de la carga a transportar.
- Declive progresivo de las flotas bajo pabellón nacional.

Entre los problemas detectados es de destacar una llamada de atención a los países miembros para que revisen y adapten su legislación nacional, a fin de garantizar la satisfacción sin dificultades de las importantes necesidades de recursos civiles que surgirían en una crisis acaecida en tiempo de paz. En este sentido, parece que solamente seis países, de los 16 miembros, cuentan con una legislación adecuada en la actualidad.

Ante el proceso de drástica disminución de las Marinas bajo pabellón nacional sufrido por algunos países (España entre ellos), el PBOS ha recordado igualmente a los países miembros su obligación de suministrar buques mercantes a la Alianza en caso de crisis o guerra, debiendo tomar las medidas necesarias a tal fin.

Finalmente, el PBOS recomienda que se utilice al máximo la contratación de buques en caso necesario, como el mejor medio de asegurar su participación en una crisis (o incluso en una guerra, en la que algunos países podrían encontrarse con escasez de buques bajo pabellón nacional). Para ello, se está trabajando en la creación de fondos disponibles para el pago de pólizas de fletamiento especiales y de sobreprimas de seguros destinados a áreas geográficas que pudieran implicar un riesgo elevado de navegación.

El caso de España

Este último apartado se referirá a dos aspectos importantes: en primer lugar las necesidades previsibles de empleo de buques mercantes españoles en las operaciones militares de una hipotética crisis o guerra en la que pudiéramos vernos envueltos. En segundo lugar, la legislación actualmente disponible para poder requisar buques mercantes.

Ambos aspectos serán tratados con suma brevedad, pues si bien sería muy interesante darles un tratamiento más profundo, se necesitarían muchas páginas para ello, así como el concurso de varios expertos.

Ante todo, debe tenerse presente que vivimos en un mundo tremendamente incierto y cambiante. Por tanto, es muy difícil prever en qué conflictos podría verse envuelta España. Sin embargo, parece razonable pensar que las operaciones militares más probables susceptibles de requerir una utilización importante de buques mercantes en su apoyo, se derivarían de las dos contingencias siguientes:

- a) Grave crisis o guerra en el norte de África.
- b) Grave crisis o guerra en Oriente Medio que afectase seriamente a nuestros suministros de petróleo.

De ellas, solamente la primera podría tener un carácter si no exclusivo, sí marcadamente nacional y obliga, por tanto, a un planeamiento propio. La segunda, por su parte se desarrollaría con toda seguridad en el seno de un planeamiento multinacional (muy probablemente con participación de la OTAN, con carácter oficial o no).

En cualquiera de estos dos supuestos, el empleo de buques mercantes podría ser considerable y, en ambos casos, las recomendaciones de la OTAN son importantes: hay que impedir quedarnos sin una Marina de pabellón nacional (algo que podría suceder en los próximos años cuando España liberalice el tráfico de cabotaje con la Comunidad), hay que contar con una legislación adecuada (no sólo para el estado de guerra) y se debe contar con un planeamiento previo que incluya los buques a movilizar. Asimismo se deben prever las posibles modificaciones/instalaciones de equipos a efectuar en ellos.

Pues bien, considero que frente a ambas contingencias es probable que fuera necesario, o conveniente según los casos, efectuar alguna de las siguientes modificaciones o instalaciones de equipos en buques mercantes nacionales:

- Supresión de focos de luz.
- Instalación de equipos de comunicaciones/criptografía.
- Instalación de sistemas de armas de autodefensa.
- Refuerzo de estructuras para transporte de cargas pesadas.
- Conversión de un buque mercante en buque hospital de campaña.
- Adaptación de la cubierta de uno o más barcos para poder recibir helicópteros a bordo.

- Capacitación de algún petrolero para poder suministrar combustible a los buques de guerra nacionales destacados en la zona.

Legislación española

En lo que respecta a la legislación española en este campo, está formada por las siguientes Leyes y Decretos:

- Ley de 2 de junio de 1939, del Crédito Naval a la construcción, que mandaba remitir a la Armada los proyectos de nuevas construcciones de buques mercantes, con objeto de determinar las modificaciones, disposiciones o instalaciones que se estimaran precisas para poder actuar como buque auxiliar de la Marina de guerra.
- Orden Ministerial de 27 de mayo de 1941 sobre requisas de buques mercantes.
- Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa.
- Ley de 26 de abril de 1969 Básica sobre Movilización Nacional.
- Real Decreto 1876/1978 por el que se regulan las relaciones entre el Estado y la Compañía Trasmediterránea, S. A.
- Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992.
- Orden Comunicada de 30 de junio de 1993 de los Ministerios de Defensa y MOPTMA.

De estas Leyes las dos primeras, muy anteriores a la Constitución, pueden considerarse derogadas.

Las Leyes de Expropiación Forzosa y de Movilización Nacional pueden considerarse en vigor en todo aquello que no contradiga a la Constitución. De ellas, la primera sería de muy escasa aplicación y la segunda se encuentra, por así decirlo, «aparcada», en espera de que salga a la luz una nueva ley (de hecho ya hubo un anteproyecto de Ley Orgánica de Movilización Nacional, así como un borrador de *Reglamento de expropiación forzosa y requisas militares*, que no llegaron a ver la luz). En cualquier caso, una requisas debe «estar amparada en un Decreto del Gobierno que la autorice» y ello «sólo en caso de guerra o de excepción», es decir que sería aplicable solamente en supuestos de anormalidad constitucional.

El Real Decreto regulador de los Servicios de Comunicaciones Marítimas de Interés Nacional entre el Estado y la Compañía Trasmediterránea, S. A. es de total actualidad y de una gran importancia, habiendo sido ya analizado anteriormente.

La Ley de Puertos del Estado y de la Marina mercante supone un importante avance, pues establece que el MOPTMA desarrollará las normas y procedimientos para:

- Conocimiento por parte del Ministerio de Defensa de los efectivos, características y situación de la flota mercante, así como la aportación de contingentes de dicha flota a la Armada en situaciones de crisis.

- Imponer obligaciones de servicio público por motivos de Defensa Nacional o en situaciones de crisis, con la finalidad de garantizar su prestación bajo condiciones de continuidad y regularidad, sin perjuicio de las indemnizaciones que pudieran resultar aplicables conforme a la legislación vigente.
- Disponer que toda empresa naviera española con sucursales o centros de actividad situados fuera del territorio nacional, contribuya con sus medios al mantenimiento del sistema y necesidades de la Defensa Nacional.
- La notificación por las empresas navieras españolas de cuantos contratos de arrendamiento o fletamento de buques mercantes españoles concierten con empresas extranjeras.
- La comunicación, por los capitanes de los buques mercantes españoles que se encuentren en navegación, de su posición geográfica a la Dirección General de la Marina mercante, especialmente en situaciones de crisis o de tensión internacional, dando aquella cuenta de dicha información al Cuartel General de la Armada.

Finalmente, la Orden Comunicada de 30 de junio de 1993 entre los Ministerios de Defensa y de MOPTMA establece diversas normas sobre coordinación de la dirección y control del tráfico marítimo. En particular establece que, en tiempo de crisis o guerra, las autoridades civiles de tráfico marítimo serán responsables del «empleo de los buques mercantes, de su administración y funcionamiento, y de las relaciones con los armadores y directores de empresas de navegación, de forma que se atiendan las necesidades de la Defensa Nacional»... «debiendo seguir los métodos y procedimientos establecidos a tal fin por la OTAN». Asimismo, esta Orden dispone que:

«Se mantendrá en tiempo de paz un flujo de información entre la Dirección General de la Marina Mercante y la Armada, para que el pase de esta situación a la de crisis o guerra se realice sin solución de continuidad.»

Con respecto a esta Orden comunicada, puede concluirse que si bien tiene un carácter muy general, puede ser una herramienta de gran utilidad para que si existe voluntad política se aplique con eficacia en un caso real. No obstante, no se debe olvidar que la improvisación no es deseable y sí un exhaustivo planeamiento previo y unas relaciones fluidas permanentes desde tiempo de paz.

En resumen, puede decirse que la legislación española relativa a la utilización de buques mercantes en apoyo de las necesidades de la Defensa Nacional parece, en principio, ser suficiente para una crisis (o guerra), siempre y cuando exista una decidida voluntad de aplicarla, no sólo ante una contingencia sino en su preparación previa en tiempo de paz, es decir desde ahora mismo.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se ha visto la importancia de la «construcción naval» y de la «flota mercante» para la economía de un país eminentemente

marítimo, como España, así como los principales problemas a los que se enfrentan ambos subsectores de lo que podríamos considerar un más amplio sector naval o marítimo que englobaría a los dos. Pero ha sido al analizar el «transporte marítimo» donde se ha visto con mayor claridad la enorme importancia estratégica de la Marina mercante para Europa y para España, que llevan a cabo por mar el 90% y el 76% de sus intercambios comerciales con el resto del mundo, respectivamente. Al mismo tiempo, el volumen de las importaciones y exportaciones, tanto europeas como españolas, no para de crecer y de hacernos más dependientes de nuestro comercio exterior, destacando especialmente las importaciones de petróleo, que suponen el 40% de nuestro comercio marítimo.

Posteriormente se ha analizado la importancia de la Marina mercante en el caso de un conflicto armado susceptible de afectar a nuestros intereses. Esta importancia es doble, pues afecta tanto al desempeño de sus cometidos normales, aún bajo riesgo de ataque o de minas, como al apoyo de las operaciones militares nacionales o aliadas que pudieran ser necesarias.

Considero, además, como conclusiones más destacadas de lo expuesto, las siguientes:

- La reciente firma del llamado Acuerdo OCDE sobre construcción naval entre los países europeos, Estados Unidos y Corea del Sur (pendiente aún de ratificación por parte de Estados Unidos) supone el comienzo de un nuevo periodo para la industria naval en el mundo, en el que definitivamente quedarán abolidos los subsidios y se respetarán unas mismas reglas del juego para todos los países. España debe prepararse para ello, en un momento en que la demanda de buques empieza lentamente a aumentar, siendo muy conveniente una política de seguimiento de la evolución del sector, que apoye un marco legal y financiero favorable o que, al menos, no sitúe en desventaja a nuestra industria de construcción naval con respecto a la de otros países.
- La importancia de contar una política de construcción naval adecuada se refleja en el hecho de que habitualmente es la industria de un país en su conjunto la que es más o menos competitiva internacionalmente.
- La flota mercante española ha sufrido una profunda disminución de sus efectivos desde más de siete millones de TRB y 800 barcos a un millón de TRB y 230 barcos bajo pabellón nacional en la actualidad.
- Esta flota se complementa con otra controlada por empresarios españoles que utiliza pabellones de conveniencia y que en la actualidad supone en torno a cien barcos y 1,5 millones de TRB, que se suman a los anteriores.
- Esta última flota no es jurídicamente española y su utilización en caso de crisis o guerra por el Estado plantearía importantes problemas. En particular debe prestarse especial atención al hecho de contar solamente con cuatro grandes petroleros de crudo bajo pabellón nacional, frente a otros diez con bandera de conveniencia.

- El segundo Registro español o Registro de Canarias, no es todavía suficientemente competitivo para nuestros armadores y navieros, por lo que habrá que seguir incrementando las ventajas que actualmente otorga, frente a una competencia internacional cada vez mayor.
- La total liberalización de nuestro tráfico de cabotaje, el próximo 1 de enero de 1999, situará a la flota de pabellón nacional frente a un serio peligro de desaparecer, si no se toman a tiempo medidas adecuadas.
- El actual contrato Estado-Trasmediterránea, S. A. contiene cláusulas de gran importancia estratégica para la Defensa Nacional. Dicho contrato vence el 1 de enero de 1998 y debe ser sustituido por otro que salga previamente a concurso en los 15 países comunitarios, de acuerdo con la normativa actualmente en vigor. Este hecho podría trasladar los importantes compromisos que dicha Compañía mantiene con el Estado —«prestación de servicios de carácter comercial, postal, de transporte, auxiliar de la Marina de guerra y extraordinarios en caso de guerra»— a una compañía extranjera, lo que es discutible que convenga a los intereses de nuestra defensa.
- En caso de una crisis grave o guerra capaz de afectar seriamente a nuestro comercio por mar, la existencia de una importante flota mercante bajo pabellón nacional es la mejor forma de garantizar su satisfacción. El tener que contar con buques con tripulaciones total o parcialmente extranjeras y bajo otras banderas supone introducir un importante factor de incertidumbre ante cualquier contingencia, particularmente grave en el caso de los petroleros de transporte de crudos.
- En un conflicto armado, el apoyo de la Flota mercante a las operaciones militares puede ser de gran importancia. La previsión de estas necesidades desde tiempo de paz, contando con una legislación adecuada, con los estudios técnicos necesarios y, con un buen planeamiento de contingencia, es muy conveniente. Asimismo, sería conveniente que los posibles buques mercantes colaboradores contasen habitualmente con tripulaciones mayoritariamente españolas y sus capitanes con una adecuada formación naval.

Bibliografía

- ÁLVAREZ ARENAS, E. *El español ante el mar*. Editorial Naval 1969.
 Anuario *El mundo* 1994 y 1995.
 Anuario *El país* 1994 y 1995.
 CANALS, J. *La internacionalización de la empresa*, Editorial Mac Graw Hill, 1994.
Enciclopedia Marítima 1995. Instituto Marítimo Español.
 Documentación diversa facilitada por ANAVE y UNINAVE.
 Documentación diversa facilitada por la Dirección General de la Marina Mercante.
 Evolución reciente de la construcción naval. Ingeniería Naval, abril 1995.
 Informe anual de la Asociación de Astilleros Europeos. AWES (*Association of West European Shipbuilders and Shiprepairers*).

Informes periódicos de ANAVE.

Informe sobre el II Seminario de Capitanes Marítimos.

Informe anual sobre Transportes del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Informe anual de la UNINAVE.

«La flota mercante bajo otras banderas». *El país*, 23 de julio de 1995.

Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Memorias de Puertos del Estado de los años 1994 y 1995.

NOGUEIRAS ROMERO, M. Á. *La Marina Mercante española*, noviembre 1995.

Registro Marítimo Central de Buques y Empresas Navieras. (Subdirección General de Tráfico, Seguridad y Contaminación Marítima).

Revista ANAVE años 1995 y 1996

«The Merchant Fleet and Deterrence» (estudio de la British Maritime Charitable Foundation 1988).

Utilización militar de buques mercantes. Escuela de Guerra Naval.

«Una política industrial para España». Ingeniería Naval, diciembre 1995.

TUGORES, J. *Economía internacional e integración económica*. Editorial Mac Graw Hill, 1995.