



Centro de Estudios Internacionales

El peso de una flota
Capacidades materiales e influencia de la República
Popular China en la negociación del Convenio sobre
el Trabajo Marítimo (2000-2006)

TESIS

Que para optar por el título de

Licenciado en Relaciones Internacionales

presenta

Jorge Alberto Nieto Jiménez

Directora de tesis: María Celia Toro Hernández

México, D.F.
2016

A mis padres,

Por todos los esfuerzos y sacrificios que hicieron
para que yo tuviera alas para volar
y un nido a dónde regresar.

A mi hermana,

Por enseñarme que el mundo no tiene paredes.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	IV
PREFACIO.....	VII
INTRODUCCIÓN.....	1
La cuestión	2
El método	6
CAPÍTULO 1 UNA PERSPECTIVA SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DE CAPACIDADES EN	
INFLUENCIA	10
Clásicos, neoclásicos y algunas críticas.....	11
Un modelo de transformación de capacidades en influencia.....	17
<i>Primera premisa: la multiplicidad de capacidades</i>	18
<i>Segunda premisa: la incertidumbre sobre los resultados</i>	22
<i>El mecanismo: reducción de alternativas a través de incentivos y procedimientos</i>	24
<i>Recapitulación</i>	32
CAPÍTULO 2 LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL TRANSPORTE MARÍTIMO	35
Los actores	36
<i>Estados</i>	37
<i>Organizaciones internacionales</i>	39
<i>Agencias privadas</i>	40
<i>Participantes del mercado de transporte marítimo</i>	41
Principales cambios en la industria del transporte marítimo y sus repercusiones	45
<i>La contenerización</i>	45
<i>La recurrencia de crisis de sobreoferta</i>	51
<i>Avances en la responsabilidad por daños al medio ambiente y en los derechos laborales</i>	55
CAPÍTULO 3 LAS CAPACIDADES RELATIVAS DE CHINA EN EL TRANSPORTE MARÍTIMO	61
Padres severos, hijos pródigos: la relación entre reguladores y proveedores del transporte marítimo en la RPC.....	61
La importancia de los proveedores chinos en el mundo	72
El peso de la demanda china en el mercado mundial de transporte marítimo	86

CAPÍTULO 4 UN LARGO Y SINUOSO CAMINO: LA NEGOCIACIÓN DEL CONVENIO SOBRE EL TRABAJO MARÍTIMO 2006	93
La estructura del tratado.....	100
El procedimiento de enmienda.....	105
Mecanismo para su aplicación y observancia.....	110
Ámbito de aplicación	121
Seguridad social	135
Balance de los resultados	146
CONCLUSIONES: ¿LA INFLUENCIA DE CHINA EN LA NEGOCIACIÓN DEL CTM 2006 REFLEJÓ SUS CAPACIDADES?	149
POST SCRIPTUM.....	157
ANEXO 1 ÍNDICE DEL CONVENIO SOBRE EL TRABAJO MARÍTIMO	158
ANEXO 2 RATIFICACIONES DEL CONVENIO SOBRE EL TRABAJO MARÍTIMO.....	161
BIBLIOGRAFÍA	163

AGRADECIMIENTOS

Tengo la convicción de estar integrado por muchas personas, de las que no soy en absoluto consciente. Creo que determinan lo que me atrae o repele en las personas que se cruzan en mi camino. Fueron el pan y la señal de mis primeros años. Y constituyen la vida verdadera y oculta de mi espíritu.

Elías Canetti.¹

Este trabajo fue posible por la generosidad de mis padres, quienes han dedicado su trabajo y su esfuerzo a sus hijos y siempre se han preocupado porque nuestra casa sea un lugar propicio para pensar, trabajar y conocer el mundo. A mi hermana le agradezco que me llevara en sus aventuras, porque en su compañía aprendí lo fuerte que puedo ser y lo extraordinario que es el mundo.

A mis dos abuelitas, que también fueron mis madres, les debo mis primeras lecciones, de ellas aprendí a ver la luz que llevan todas las personas y la importancia de abrir el corazón a quien tiene algo que decir. También estoy agradecido con mis dos abuelos, ejemplos a seguir que me enseñaron con el ejemplo que la felicidad está en compartir. Mi gran familia de tíos y primos siempre ha sido una verdadera comunidad que me ha apoyado y acompañado en las alegrías y las penurias. Mis padrinos, Carlos y Fabiola y Lulú y Mauricio, tienen un lugar especial en mi corazón, siempre han sido un ejemplo de vida y un apoyo en los proyectos que he emprendido.

Puedo decir con orgullo que tengo muchos amigos, a los que también les agradezco por compartirme parte de su vida, en particular a Rodrigo, cómplice y colega para toda la vida, a Alejandro, que hace que los buenos momentos sean aún mejores, a Paulina y su espíritu guerrero y bondadoso, a Elisa y su amor por lo sublime de este mundo, a Angélica y su alegría eterna y contagiosa, a Christian que siempre trae al buen ánimo, a Luis y su perspicacia y sensibilidad, a Rocío que siempre regala sonrisas, a Mariana y la confianza que inspira, a Diana, tan fuerte y

¹ Elías Canetti, *La lengua salvada: Obra completa III*, trad. Genoveva Dietrich, México, Random House Mondadori, 2007, p. 140.

generosa, a Eduardo y la emoción que lleva a donde va, a Natalia que siempre escucha, a Carla y su mente abierta, a Karla por ponerme siempre en mi lugar y ser mi apoyo cuando estuve a punto de caer, a Julio que es el ejemplo de un amigo, a Eduardo por toda la música que trajo a mi vida y a Enrique, Victor y Andoni por traer la risa loca a mi vida. Y entre las personas que quiero y admiro, Alberto tiene un lugar especial, porque desde el primer día ha sido un ejemplo y apoyo.

También le agradezco a mis amigos del Equipo de Naciones Unidas de la Facultad de Derecho, los días en Jurisprudencia fueron de los más felices de mi vida. A Fernanda, Esteban, Diana, Paulina y Jorge por enseñarme tanto sobre el mundo sin pedir nada a cambio, a Alina, Úrsula y Karilú, las mejores compañeras de equipo y amigas. A Oscar, Enrique y Paloma por las horas de alegría que le dieron al trabajo. A Gerardo Ramos, Juan David, Alan e Irvin por las horas bien invertidas en pláticas siempre estimulantes. A Victoria, Diego, Begoña, Carlo y Aranzazú porque, cuando no tenía rumbo, ustedes me llevaron a bordo, si no fuera por ustedes, hubiera estudiado química.

También a Jaime López por la oportunidad de aprender y colaborar, y a mis compañeros de trabajo en SABORMEX, Javier Rodríguez, Lupita González y Alejandra Limón, por su buena disposición a enseñarme las artes del oficio de exportador y su hospitalidad. También, en CONACYT, a Rosa Sandoval, Mónica Ramírez, Nubia Hernández, Daniela Puente, Ernesto Sánchez y María Luisa García por motivarme constantemente a terminar este trabajo y por todo el apoyo que me dieron para conseguirlo.

Lo que hace extraordinario a El Colegio son sus profesores, siempre estaré agradecido por su dedicación a transmitirnos su conocimiento. Algunos maestros me enseñaron importantes lecciones de vida, quizá sin darse cuenta, y quisiera resaltar algunas. De Rolando Tamayo aprendí que todas las ideas se pueden refinar, de Martha Elena Venier que el único camino a la elegancia y la precisión es el esfuerzo constante, de Reynaldo Ortega que la atención constante es la mejor cualidad de un estudioso, de Soledad Loaeza que hay que aspirar a la erudición, pero sin olvidar las formas, de Ishita Banerjee que para amar tu trabajo hay que amar el trabajo y de Saurabh

Dube que estudiar al ser humano es más que un trabajo, es una forma de vida. En las maravillosas clases de Marta Tawil, Marisela Connelly y John Marston adquirí el gusto por explorar a fondo lugares y culturas diferentes a la mía, rasgo que ahora guía mi vida. Y también quisiera agradecer especialmente a Ana Covarrubias y Humberto Garza su apoyo a nuestros proyectos y a Élodie Brun por la dedicación constante a sus alumnos.

Hay una profesora a quien le tengo una gratitud especial, Celia Toro, de quien aprendí el enorme valor de los detalles, de hablar claro y de siempre esforzarnos por la excelencia en todos los ámbitos de nuestra vida; con una mente aguda y buen humor y paciencia inagotables, fue una asesora extraordinaria, siempre dispuesta a ayudarme y contribuir ideas y preguntas, que fueron esenciales para construir este trabajo.

Agradezco al ILO Century Project por proporcionarme la transcripción de entrevistas con Brian Orrell y Dierk Lindemann, a María de Lourdes Sosa Márquez por su generosidad en concederme una entrevista que fue fundamental para aclarar y corroborar mis ideas sobre el día a día en la OIT y al Capitán de Navío Miguel Ángel López González por compartirme sus vivencias y opiniones como trabajador y empresario del transporte marítimo.

Finalmente, agradezco a El Colegio de México y a todas las personas que lo construyen día tras día, es gracias a todas ellas que tenemos un lugar donde podemos dedicarnos a pensar libremente y aprovechar nuestro potencial.

PREFACIO

Del mismo modo que un carpintero de ribera comienza la construcción de una nave poniendo la quilla para señalar las líneas generales del navío, me parece que obro yo, porque al intentar delimitar los distintos tipos de vida con arreglo a las cualidades de las almas estoy figurativamente poniendo sus quillas, examinando por qué medios y según qué sistema de costumbres conseguiremos conducir dichosamente nuestra vida, que es un barco navegando a través de la existencia.

Y, por cierto, que los asuntos humanos no merecen gran consideración, pero no hay más remedio que tomarlos en serio, lo cual es ciertamente una pena. Pero una vez comenzada la empresa, debemos tenernos por dichosos si conseguimos llevarla a cabo de una manera adecuada.

Platón, *Las Leyes*²

Este trabajo ha pasado por distintas etapas que corresponden con las que ha atravesado mi pensamiento sobre las Relaciones Internacionales. Pero las preocupaciones que me guiaron a seleccionar el tema siguen siendo las mismas.

Todo empezó con un empleo de verano que amablemente me ofrecieron en el área de exportaciones de una importante empresa de alimentos procesados. Ahí, mientras revisaba las ventas, noté que aun cuando la calidad de los productos de la empresa era mucho mayor, el precio era un factor clave en el éxito de la competencia. Conociendo la tecnología de punta que se usaba para elaborar los productos y la solidez de la empresa, no me explicaba cómo la competencia lograba tener precios más bajos. Con la guía de un experimentado exportador, encontré la

² Traducción propia a partir de la versión de Plato, *Laws*, 802e-803c, disponible en <http://perseus.uchicago.edu/perseus-cgi/citequery3.pl?dbname=GreekFeb2011&getid=1&query=P1.%20Leg.%20802d>, consultado el 27 de junio de 2016 y a partir de la traducción de D. Patricio de Azcárate en Platón, *Obras Completas*, Madrid, Medina y Navajo Editores, 1872, tomo X, libro VII, p. 33, disponible en <https://es.scribd.com/doc/38245788/Leyes-Platon>, consultado el 27 de junio de 2016 y de José Manuel Pabón y Manuel Fernández-Galiano en Platón, *Las Leyes*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, tomo II, p. 24.

respuesta en el transporte. El transporte en México tiene serios problemas, que se traducen en costos altos para quienes exportan, uno de los más graves es el abandono de los puertos. A pesar de tener acceso a los dos océanos más importantes para el comercio mundial, las instalaciones de los puertos mexicanos no corresponden a la posición de nuestro país como potencia manufacturera y exportadora, pues otros países con economías mucho menores tienen grandes puertos, como Port Klang en Malasia. En México llegábamos al absurdo de que muchas veces era más barato transportar la carga en camión a California y exportarla desde ahí a Europa a través de Panamá – o incluso rodeando todo Asia y el Canal de Suez – que embarcarlos en Veracruz. Fue así que mi interés por el comercio internacional se tradujo en un interés por el transporte marítimo, la “columna vertebral” de la economía global.³ El libro *Ruling the Waves* de Alan W. Cafruny me dio las bases para entender las peculiaridades de este mundo.

Mi segunda preocupación es la hegemonía. Desde la lectura del artículo “The Persistent Myth of Lost Hegemony” de Susan Strange, durante el curso de la profesora Celia Toro, me di cuenta de las formas subrepticias en que se ejerce el poder a escala global y la variedad de obstáculos que un aspirante a la hegemonía tendría que superar. Esto está muy relacionado con mi tercera preocupación, las potencias emergentes de Asia. Las pláticas con los profesores Marisela Connelly, Ishita Banerjee, Saurabh Dube y John Marston y los contrastes que vi entre Estados Unidos, Europa y Asia formaron en mi mente la imagen de una región que se adapta pero que también confronta las inercias de un sistema que se fundó casi sin tomar en cuenta las opiniones y condiciones de los millones de personas que la habitan. Es en este marco que inscribo mi entendimiento del ascenso – incompleto – de China como potencia emergente.

La cuarta preocupación es el trabajo marítimo. Seleccioné el Convenio sobre el Trabajo Marítimo 2006 de la Organización Internacional del Trabajo porque ofrecía posibilidades

³ La expresión es de “Review of Maritime Transport 2015”, *United Nations Conference on Trade and Development* (dirección electrónica), disponible en <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1374>, consultado el 1 de marzo de 2016.

inigualables para una investigación minuciosa, en especial porque la negociación está excepcionalmente documentada con una riqueza de fuentes primarias, pero una vez que emprendí la investigación y noté la cantidad de cosas que simplemente no entendía, sentí que era mi obligación conocer más de la vida de un marinero. Encontré la historia de una profesión y un oficio que habían perdido el encanto que tuvieron durante siglos, pero que son fundamentales para el mundo desde la antigüedad. Tuve la suerte de toparme con libros del Capitán de Navío Miguel Ángel López González y de Noël Mostert, testimonios de primera mano – muy raros en estos días – sobre las peculiaridades y dificultades que tienen que sobrellevar las personas que arriesgan su vida y se someten a condiciones de trabajo terribles en la operación de los buques que mueven el comercio mundial.

Mi quinta preocupación es la naturaleza de las ciencias sociales. Al convivir con un biólogo, tan hostil a las ciencias sociales como inteligente y provocador, empecé a reconsiderar mi trabajo y el lugar que me gustaría ocupar en la disciplina y la producción científica. Sometí mis convicciones a un examen de conciencia y encontré una luminaria en esos momentos de crisis en las ideas que generosamente me compartieron los profesores Banerjee, Dube, Marston, Viviane Brachet y Ernesto Vázquez del Águila. Las lecturas e ideas que sugirió la Dra. Brachet durante su cátedra “Los procesos sociales” formaron mis ideas al respecto y las del Dr. Vázquez del Águila en el taller “métodos cualitativos” orientaron mi selección del método. Las numerosas y constantes pláticas con la profesora Celia Toro fueron un auxilio excepcional para aclarar mis ideas y fueron clave para que pudiera integrarlas en un estudio de relaciones internacionales.

Una sexta preocupación son las negociaciones internacionales. Aunque seguramente están muy alejados de la realidad de la diplomacia, los modelos de Naciones Unidas me enseñaron que, en las interacciones humanas, no hay una receta única para el éxito y nunca es posible adivinar quién va a prevalecer. La idea que me he formado de los foros multilaterales a partir de los testimonios de sus participantes y sus estudiosos es un panorama dominado por la incertidumbre y la tensión constante, lleno de pequeños detalles, a veces perceptibles sólo para

los iniciados, y sumamente hostil para quien no sigue sus reglas. Me parece que explorar las fuerzas que actúan en esos momentos excepcionales es una tarea sumamente enriquecedora y sobre todo para un ciudadano de un país con tan ilustre trayectoria en foros multilaterales.

Presento aquí mi pensamiento, buscando hacer una modesta contribución a los temas que me interesan. Como Platón, en la oración que abre este prólogo, creo que aunque nuestros métodos sean imperfectos, es necesario hacer un esfuerzo por entender los grandes asuntos de la humanidad para darle el rumbo correcto al navío de la vida que nos lleva en este viaje de la existencia.

INTRODUCCIÓN

El océano es una barrera, un lugar inhóspito, peligroso y enorme, transitarlo es arduo y riesgoso. Pero, con el equipo adecuado, puede ser un vínculo que permite el traslado frecuente de cantidades inmensas de mercancías entre continentes, con un equilibrio entre velocidad y costo que no pueden igualar las tecnologías de transporte terrestre o aéreo. Es por esto que cerca del 80% del comercio mundial en términos de volumen, que equivale a casi 70% en términos de valor, se transporta por mar.⁴ La industria del transporte marítimo produce cada año aproximadamente \$380,000 millones de dólares en fletes, equivalentes al 5% del comercio mundial.⁵ Es también uno de los medios de transporte menos dañinos para el medio ambiente, con niveles de emisiones por tonelada de carga similares al ferrocarril y menores al transporte aéreo y por carretera.⁶

Pero construir y operar un barco es sumamente costoso.⁷ Un barco de segunda mano con diez años de antigüedad y capacidad para 500 contenedores de 20 pies – el más pequeño del mercado – tenía un costo promedio de \$6 millones de dólares en 2010, el año más difícil de la crisis de exceso de oferta que siguió al colapso financiero de 2008, cuando los precios llegaron al mínimo; uno nuevo de la misma capacidad tenía un costo aproximado de \$10 millones de dólares en ese mismo año.⁸ Uno de los buques más complejos, como los que se usan para desarrollar campos de gas natural pequeños o remotos en el Mar del Sur de China, puede tener un costo de

⁴ “Review of Maritime Transport 2014”, *United Nations Conference on Trade and Development* (dirección electrónica, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1068>, consultado el 1 de marzo de 2016).

⁵ International Chamber of Shipping, “World Seaborne Trade”, *International Chamber of Shipping: Representing the Global Shipping Industry* (dirección electrónica), en <http://www.ics-shipping.org/shipping-facts/shipping-and-world-trade/world-seaborne-trade>, consultado el 9 de septiembre de 2015.

⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change, “Aviation and the Global Atmosphere”, *IPCC* (dirección electrónica), en <https://www.ipcc.ch/ipccreports/sres/aviation/126.htm>, consultado el 9 de septiembre de 2015.

⁷ Uso indistintamente los términos buque, barco y navío.

⁸ United Nations Conference on Trade and Development (de aquí en adelante UNCTAD), *El transporte marítimo 2010*, Ginebra, UNCTAD, 2011, p. 62. Todos los reportes de la UNCTAD están disponibles en <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1068> y fueron extraídos el 9 de septiembre de 2015.

hasta \$12,000 millones de dólares.⁹ En comparación, un Boeing 777-9X, el avión comercial más reciente, más grande y más caro de esta compañía, tiene un costo de \$388.7 millones de dólares.¹⁰ Estos altos costos han provocado que las economías de escala prevalezcan en las industrias de operación y construcción de barcos, circunstancia que ha fomentado la organización de oligopolios, que han caracterizado a la industria desde sus inicios.

Estas grandes asociaciones de constructores de buques y proveedores de fletes se han centrado tradicionalmente en países de Europa Occidental, Estados Unidos, Japón y Corea del Sur, donde la disponibilidad de capital y recursos humanos calificados han dado ventaja a sus empresas. Pero desde finales del siglo pasado ha surgido una nueva potencia en el transporte marítimo: China. La creciente economía china, basada sobre todo en exportaciones, requiere de cada vez más barcos que sacien la demanda de transporte para importaciones de materias primas y bienes secundarios para la industria – provenientes sobre todo de otros lugares de Asia, Latinoamérica y África – y para las exportaciones de productos terminados hacia todo el mundo. El gobierno chino ha detectado la importancia de contar con suficiente oferta de transporte que asegure un flujo continuo de importaciones y exportaciones y ha empezado a actuar en consecuencia; su importancia en la industria del transporte marítimo internacional es cada vez mayor. Estudiar los logros y retrocesos de esta potencia emergente en consolidar su influencia en esta industria donde existen fuertes tendencias a mantener el *statu quo* es más importante que nunca.

La cuestión

Un asunto tan trascendental para el funcionamiento de la economía internacional como el transporte marítimo difícilmente puede pasar desapercibido para cualquier gran potencia o

⁹ Sam Chambers, “CNOOC Unveils Ambitious Floating Gas Request”, *SinoShip*, octubre 2014, p. 11, disponible en https://issuu.com/sinoship/docs/sinoship_autumn_issue_2014.

¹⁰ Boeing, “About Commercial Airplanes”, *Boeing* (dirección electrónica), en <http://www.boeing.com/company/about-bca/>, consultado el 9 de septiembre de 2015.

potencia emergente, y más aún si, como China, basa su modelo de desarrollo en exportaciones. La competencia entre España e Inglaterra por el dominio de los mares en el siglo XVI y la acelerada construcción de una armada alemana para retar la supremacía británica en vísperas de la Primera Guerra Mundial son claros ejemplos de que la lucha por el dominio de los medios de transporte ha sido uno de los primeros y más importantes frentes en los que las potencias emergentes buscan establecer su preeminencia, para proteger tanto su seguridad nacional, como su crecimiento económico.

Pero los retos a la primacía estadounidense en los mares no se han materializado de una manera tan violenta, quizá por la sencilla razón de que la superioridad militar estadounidense es apabullante. En el siglo XXI, esos retos parecen ser más sutiles, más focalizados, aunque eso no significa que sean menos efectivos. Desde la caída de la Unión Soviética, los desafíos al orden impulsado – y en buena medida sostenido – por los estadounidenses han sido los menos, quizá porque las grandes potencias, tanto consolidadas como emergentes, han sacado provecho del sistema liberal que Estados Unidos promueve y protege alrededor del mundo. Conforme se fueron desarticulando los modelos de sustitución de importaciones y de socialismo por todo el mundo, se sostuvo que el camino al desarrollo tenía que aprovechar las ideologías e instituciones que la potencia hegemónica había apoyado, como el libre comercio y los foros multilaterales; Corea del Sur, Taiwán y otros países recientemente industrializados ofrecen ejemplos de lo anterior.

En consecuencia, pensar que las potencias emergentes buscarán obtener influencia en asuntos relevantes para el sistema internacional, como el transporte marítimo, mediante actos de guerra u otras confrontaciones violentas no tendría mucho sentido. En cambio, es razonable esperar que dichas potencias busquen influir sobre las reglas que rigen distintos ámbitos de la economía o política internacionales para obtener ventajas, como las que ha conseguido China al ocupar el asiento de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Es por esto que me propongo explorar las circunstancias y las fuerzas que han favorecido o restringido la influencia de China en la conformación del régimen internacional del transporte marítimo.

Es importante definir tres términos que utilizaré a lo largo del trabajo: poder, influencia y régimen internacional, de tal forma que este trabajo se pueda inscribir dentro de debates más amplios en las relaciones internacionales. Siguiendo las definiciones de Robert Cox y Harold Jacobson, poder se refiere al “agregado de los recursos políticos de los que puede disponer un actor”, e influencia a “la modificación del comportamiento de un actor por las acciones de otro”.¹¹ En este esquema, poder es una posibilidad, el potencial de alterar el curso de acción que seguiría una persona o grupo determinados, mientras que influencia es la materialización de ese potencial, es decir, que se observe la conducta que desea quien ejerce la influencia. En cuanto al concepto de “régimen internacional”, adopto la definición de Stephen Krasner: “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en torno a un asunto específico”.¹² Krasner abunda sobre la definición de estos términos como sigue:

Principios son creencias sobre la realidad, causalidad o rectitud. Normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Reglas son prescripciones específicas o proscripciones para la acción. Procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para implementar decisiones colectivas.¹³

Es común que los regímenes internacionales se establezcan en tratados internacionales, sin embargo, el régimen del transporte marítimo consiste en una multiplicidad de normas escritas y consuetudinarias, como sucede con el régimen internacional de los derechos humanos.

¹¹ Robert W. Cox y Harold K. Jacobson, *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, New Haven, Yale University Press, 1973, pp. 3, 4.

¹² Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, p. 185. La definición que propuso Krasner se ha mantenido como el punto de referencia para los estudios sobre los regímenes internacionales, a pesar de que ya había estudios anteriores al respecto (por ejemplo, John Gerard Ruggie, “International Responses to Technology: Concepts and Trends”, *International Organization*, núm. 29, 1975, pp. 557-583). La definición de Krasner ha sobrevivido varias críticas y sigue siendo el punto de partida en los principales estudios sobre regímenes (véase, por ejemplo, Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger, “Integrating Theories of International Regimes”, *Review of International Studies*, vol. 26, núm. 1, 2000, p. 3).

¹³ Krasner, art. cit., p. 186. Stephen Haggard y Beth Simons notan que hay una gran similitud entre normas y reglas (“Theories on International Regimes”, *International Organization*, vol. 41, núm. 3, 1987, p. 493), asunto que sólo es importante si tomamos en cuenta que Krasner escribe que “los cambios en reglas y procedimientos de toma de decisiones son cambios dentro del régimen” mientras que los “cambios en principios y normas son cambios del régimen en sí mismo” (Krasner, art. cit., p. 188).

Esta multiplicidad de normas aplicables a las actividades en el mar hace imposible un estudio exhaustivo, por lo que seleccioné un caso en particular, la negociación del Convenio sobre el Trabajo Marítimo 2006 (CTM), un instrumento que revolucionó el derecho sobre las condiciones laborales en el mar y que ha sido nombrado “el cuarto pilar del régimen internacional del transporte marítimo”.¹⁴ Este tratado, que se negoció en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es la culminación de años de negociaciones para compilar, actualizar y hacer compatibles treinta y siete tratados anteriores dentro de un instrumento único que les diera coherencia y que cubriera tantos ámbitos del trabajo marítimo como fuera posible. El objetivo de crear el CTM era universalizar un estándar mínimo de derechos y obligaciones para quienes trabajan en el mar, quienes los contratan y los Estados que tienen jurisdicción sobre sus actividades.

Al igual que otros tratados negociados en la OIT, el CTM se negoció en foros donde también participaban con derecho a voz y voto los representantes de trabajadores y empleadores del sector marítimo y se convirtió en un tratado obligatorio una vez que alcanzó el número suficiente de ratificaciones – entró en vigor el 20 de agosto de 2013 –, aunque incluye provisiones para cumplir de manera flexible algunas de las obligaciones que impone. En el Anexo 1 se presenta el índice del contenido del Convenio y en el Anexo 2 la lista de Estados que lo han ratificado hasta la redacción del presente trabajo (noviembre 2016).

El CTM unificó una maraña de regulaciones que no siempre estaban escritas, que muchas veces eran contradictorias y tenían ámbitos de validez distintos. La adopción del régimen único y coherente que instituyó el CTM beneficia, sobre todo, a quienes ya tenían estándares altos y ha

¹⁴ International Labour Organization, “Maritime Labour Convention 2006: What it Is, What it Does, How it Works”, en *ILO: Promoting Jobs, Protecting People* (dirección electrónica), en http://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/news/WCMS_219628/lang--en/index.htm, consultado el 9 de septiembre de 2015. Se considera que los otros tres “pilares” son el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS por sus siglas en inglés) adoptado en 1914, el Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la Gente de Mar (STCW por sus siglas en inglés) adoptado en 1978 y el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL por sus siglas en inglés) adoptado en 1973.

impuesto costos importantes a los que se beneficiaban del caos regulatorio anterior,¹⁵ así que esperaríamos que las grandes potencias ejercieran su poder para obtener influencia en este tema clave para el sistema internacional. Pero China, que es uno de los actores con más capacidades materiales, entendidas como la posesión de bienes tangibles, en el ámbito del transporte marítimo, tuvo una participación marginal en la negociación.

Esta situación me lleva a plantear la pregunta que guía este trabajo: ¿por qué las capacidades materiales de la República Popular China no se tradujeron en influencia sobre la negociación del régimen internacional del trabajo marítimo que se estableció en el Convenio sobre el Trabajo Marítimo 2006? Mi hipótesis es que los arreglos institucionales y los discursos dominantes dentro de la OIT no permitieron que China impusiera sus preferencias en la negociación, a pesar de que era uno de los actores con mayores capacidades materiales, al tiempo que esas mismas instituciones y discursos facilitaron que otros actores, con intereses distintos a los de China, tuvieran una influencia determinante en la negociación.

El método

Ante la desconcertante ausencia de influencia china en las negociaciones no podemos dar por sentada la transformación de las capacidades materiales en influencia. Por lo tanto, como primer paso, presento en el Capítulo 1 un modelo de la transformación de poder en influencia en una negociación multilateral, basado en una propuesta de Michael Barnett y Raymond Duvall,¹⁶ que permite dar cuenta de los distintos factores que intervienen en el proceso y evaluar su importancia relativa.

¹⁵ Se beneficiaban principalmente quienes evadían las legislaciones estrictas en materia fiscal, de derechos laborales y seguridad social, como los dueños de buques que eran registrados en paraísos fiscales o en países con regulaciones más laxas o menos vigilancia. También se beneficiaban los gobiernos que se prestaban al registro de buques en malas condiciones o los países en los que no se respetaban derechos de los trabajadores, como las llamadas “banderas de conveniencia”, principalmente Panamá y Liberia, así como aquellos que, a diferencia de los países desarrollados, ofrecen pocos derechos laborales a sus ciudadanos, como Filipinas, Indonesia o China.

¹⁶ Michael Barnett y Raymond Duvall, “Power in International Politics”, *International Organization*, vol. 59, núm. 1, 2005, pp. 39-75.

El segundo paso consiste en especificar cuáles son las capacidades materiales de los actores involucrados, de tal forma que sea posible formarnos una idea precisa de qué recursos podríamos esperar que se aprovecharan para influir en las negociaciones y en qué ámbitos. En este tenor, dedico el Capítulo 2 a describir la economía política del transporte marítimo, identificando a sus principales actores y las circunstancias que explican que ciertas capacidades sean más o menos importantes. A partir de este panorama, en el Capítulo 3 hago un recuento detallado de las capacidades relativas de los principales actores, con especial énfasis en las de China.

El tercer paso es una reconstrucción de la negociación. Opté por no usar un método estadístico porque se pierde mucho del contenido en la abstracción. En cambio, un estudio cualitativo puede dar una explicación más completa al incorporar el contexto en que ocurre la negociación y, si se hacen explícitas las premisas de las que partimos y el análisis es minucioso y está diseñado para ser replicable, se puede mitigar el efecto de la subjetividad del investigador.¹⁷ Seleccioné un método especialmente diseñado para comprender mejor los procesos sociales de toma de decisiones, el llamado “rastreo del proceso” (*process tracing*). La idea es estudiar documentos como actas, entrevistas, crónicas, etc., que permitan inferir los intereses de los actores e indiquen acciones, acontecimientos y circunstancias que expliquen los resultados que observamos.¹⁸ Para compensar los sesgos que inevitablemente tienen los documentos, recurro a los testimonios de diferentes participantes y testigos.¹⁹

¹⁷ Estas ideas están basadas en Klaus Krippendorff, “Conceptual Foundation”, en *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*, Thousand Oaks, Sage, 2004, pp. 18-43 y Margaret G. Hermann, “Content Analysis”, en Audie Klotz y Deepa Prakash (eds.), *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*, Houndmills, Palgrave, 2008, pp. 151-167.

¹⁸ Simon Shunz, “How to Assess the European Union’s Influence in International Affairs: Addressing a Major Conceptual Challenge for EU Foreign Policy Analysis”, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 6, núm. 1, 2010, pp. 22-42, en especial pp. 27-29, y Jeffrey T. Checkel, “Process Tracing”, en Klotz y Prakash, *op. cit.*, pp. 114-127.

¹⁹ Bas Arts y Piet Verschuren, “Assessing Political Influence in Complex Decision-Making: An Instrument Based on Triangulation”, *International Political Science Review*, vol. 20, núm. 4, 1999, pp. 411-424; Shunz, art. cit., p. 27 y Checkel, art. cit., p. 119.

Como el Convenio sobre el Trabajo Marítimo es un documento muy extenso, no resultaba práctico analizar el origen de todas las cláusulas, así que seleccioné la discusión sobre los principios subyacentes a las reglas contenidas en el CTM.²⁰ En un estudio reciente, similar a este trabajo pero enfocado a evaluar la influencia de la Unión Europea, Robert Kissack identificó cinco ámbitos en los que el CTM transformó principios subyacentes al régimen internacional del trabajo marítimo: la estructura del tratado, el procedimiento simplificado de enmienda, la inspección y aplicación, el ámbito de aplicación y la seguridad social.²¹

Afortunadamente, la OIT ha publicado la mayor parte de las actas de las negociaciones y obtuve entrevistas y crónicas de participantes y espectadores que, aunque no fueran exhaustivas, indican puntos de vista de los trabajadores, empleadores y representantes de los Estados.²² Estos documentos incluyen abundantes detalles que permiten inferir en qué momento un actor aprovechaba sus capacidades materiales u otros recursos para lograr sus objetivos. Con base en este análisis, podríamos averiguar quién propuso qué y en qué momento, para poder determinar

²⁰ La idea de estudiar los principios subyacentes para analizar la influencia sobre los regímenes internacionales es de Vinod K. Aggarwal, él los llama “metarégimen” (*Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade*, Berkeley, University of California Press, 1985, p. 18). Simon Shunz sugiere que al estudiar la influencia sobre el metarégimen tendremos una idea bastante precisa de la influencia sobre el régimen en su conjunto (Shunz, art. cit., p. 32).

²¹ Robert Kissack, “‘Man Overboard!’ Was EU Influence on the Maritime Labour Convention Lost at Sea?”, *Journal of European Public Policy*, vol. 22, núm. 9, 2015, pp. 1295–1315.

²² Los testimonios de los líderes de los empleadores y de los trabajadores están, respectivamente, en ILO Century Project, *Interview with Mr. Brian Orrell by Anne Trebilock*, 29 de enero de 2009; ILO Century Project, *Interview with Dr. Dierk Lindemann by Anne Trebilock*, 18 de diciembre de 2008 (ambas transcripciones fueron amablemente proporcionadas por el Century Project de la OIT); el testimonio del representante de Estados Unidos es John Isaac Blanck Jr., “Reflections on the Negotiation of the Maritime Labor Convention 2006 at the International Labor Organization”, *Tulane Maritime Law Journal*, núm. 31, 2006, pp. 35-56; y la perspectiva de un académico interesado en la participación de los sindicatos en negociaciones internacionales que estuvo presente durante las negociaciones es Nathan Lillie, “The ILO Maritime Labour Convention, 2006: A New Paradigm for Global Labour Rights Implementation”, en Konstantinos Papadakis (ed.), *Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An Emerging Global Industrial Relations Framework?*, Ginebra, International Institute for Labour Studies- International Labour Office, 2008, pp. 191-217 y *A Global Union for Global Workers: Collective Bargaining and Regulatory Politics in Maritime Shipping*, Routledge, Nueva York, 2006. La visión de la oficial a cargo del sector marítimo en la OIT durante las negociaciones es Cleopatra Doumbia-Henry, “The Story of the Maritime Labour Convention, 2006”, en Moira L. McConnell, Dominick Devlin y Cleopatra Doumbia-Henry (eds.), *The Maritime Labour Convention, 2006: A Legal Primer to an Emerging International Regime*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 37-62. También fue sumamente informativa la entrevista que amablemente me concedió María de Lourdes Sosa Márquez (jueves 19 de noviembre de 2015), quien fungió como representante de México durante la reunión del Subgrupo de Trabajo Tripartito de alto nivel sobre las normas relativas al trabajo marítimo en sus sesiones de 2002.

las circunstancias y los autores de las propuestas que se incluyeron en el texto final del tratado. Esta reconstrucción documental del proceso se presenta en el Capítulo 4.

Al final, expongo las conclusiones del trabajo con miras a derivar lecciones de aplicación más general sobre las dificultades que enfrentan China y otras potencias emergentes en su pugna por obtener influencia en las negociaciones multilaterales.

CAPÍTULO 1

UNA PERSPECTIVA SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DE CAPACIDADES EN INFLUENCIA

*Todo debe ser tan simple como
sea posible, pero no más simple*
Albert Einstein²³

En 1801, el gobierno en Londres buscaba desarticular una fuerza naval multinacional llamada la “Neutralidad Armada” que defendía de los ataques británicos a los buques mercantes que llevaban provisiones a la Francia revolucionaria, la potencia continental que se erigía como enemigo acérrimo del Imperio Británico, fundado sobre la preeminencia en los mares que le había arrebatado a España. El objetivo inmediato era lograr que Dinamarca abandonara la Neutralidad Armada y siguiera los objetivos de la corona inglesa, la estrategia para lograrlo era conducir una flota liderada por el veterano Sir Hyde Parker a un puerto pequeño en el norte de Dinamarca y enviar a un diplomático llamado Vansittart a buscar una solución negociada en menos de cuarenta y ocho horas. Horacio Nelson, el notorio estratega responsable de las victorias inglesas en el Nilo y Trafalgar, era parte de la flota que esperaría las noticias de Vansittart, pero Nelson no confiaba en la diplomacia, ni aceptaba la reticencia a atacar de Parker. En una carta a Lady Hamilton, su confidente, escribía:

¡Pero qué disparate! Podríamos negociar mucho mejor si nuestra flota estuviera en Copenhague y el ministro danés pensara seriamente en que podría provocar que el fuego de Inglaterra se cerniera sobre la flota y capital de su amo (el monarca danés) [...] Odio a sus hombres de pluma y tinta, una flota de barcos de guerra británicos son los mejores negociadores de Europa.²⁴

Cuando las negociaciones fracasaron, la flota británica liderada por Nelson emprendió el ataque. Después de una ardua batalla, los atacantes resultaron victoriosos y el genio naval de Nelson y su

²³ Todas las traducciones son mías. Según Alice Calaprice (*The Ultimate Quotable Einstein*, Princeton, University Press, 2011, pp. 384, 385), esta es una forma abreviada de la siguiente cita “difícilmente se puede negar que el objetivo último de toda teoría es hacer que los elementos irreducibles básicos sean tan simples y tan pocos como sea posible, pero sin tener que ceder la representación adecuada de ningún dato” (“On the Method of Theoretical Physics”, The Herbert Spencer Lecture, Oxford, 10 de junio de 1933, cit. por Calaprice, *op. cit.*, p. 384).

²⁴ Cit. por Alfred Thayer Mahan, *The Life of Nelson: The Embodiment of the Sea Power of Great Britain*, vol. II, Londres, Sampson Low, Marston & Company, 1897, p. 69, en <http://www.gutenberg.org/files/16915/16915-h/16915-h.htm>, consultado el 13 de marzo de 2015.

inclinación a la belicosidad fueron elogiados profusamente. Ante los ojos de observadores contemporáneos y algunos posteriores este resultado evidenciaba, por un lado, la inutilidad de la diplomacia y, por el otro, la importancia de las demostraciones de fuerza en las relaciones internacionales.

El desdén por la diplomacia y la glorificación de las demostraciones de fuerza militar, que la heroica carrera de Nelson ilustran, son un tema recurrente en nuestra disciplina, en nuestro campo de estudio. La convicción de que aquél que tiene suficientes recursos logrará hacer valer su voluntad ha sobrevivido a importantes críticas y sigue presente en las opiniones de reconocidos estudiosos y practicantes de las relaciones internacionales en todo el mundo, quienes la han expresado en distintos términos. Pero hay razones de peso para pensar que esa forma de entender el mundo es, cuando menos, incompleta, es decir, demasiado simple. En especial cuando estudiamos relaciones que van más allá de la confrontación militar y las decisiones estratégicas, hay muchos fenómenos que perderíamos de vista si nos quedáramos con una explicación tan sencilla de la realidad. En cambio, describir el proceso mediante el cual la fuerza o las capacidades de cualquier otro tipo pueden transformarse en influencia permite entender la política en toda su complejidad. En este capítulo presento las ideas que orientan este trabajo, reflexiones que son, en buena medida, una crítica a la idea de que no hay mejor negociador que una flota de barcos de guerra.

Clásicos, neoclásicos y algunas críticas

Uno de los primeros y más destacados esquemas para explicar la influencia en las relaciones internacionales es la formulación de lo que se ha llamado los “elementos del poder”. En los últimos años del siglo XIX, Alfred Thayer Mahan, conocido como uno de los autores clásicos sobre el poder naval y admirador de Nelson, dijo: “la historia de las naciones del litoral ha sido

determinada más por la medida, configuración, número y carácter de su gente – por lo que se llama, en una palabra, condiciones naturales –, que por la astucia y previsión de los gobiernos”.²⁵

Ejemplo de una visión determinista, en la que las capacidades se traducen automáticamente en influencia, Mahan enumera en el primer capítulo de su libro los “elementos del poder marítimo”, de manera similar a Hans Morgenthau en su discusión sobre los “elementos del poder nacional”, en el libro también clásico – aunque cincuenta años posterior – *Politics among Nations*.²⁶ Pero el determinismo no es absoluto en la mente de Mahan, quien reconoció que: “la acción, sabia o no, de los individuos ha tenido, en ciertos periodos, una gran influencia en el crecimiento del poder marítimo en sentido amplio, que incluye no sólo la fuerza militar a flote que domina el mar o cualquier parte de éste por la fuerza de las armas, sino también el comercio pacífico y el transporte marítimo.”²⁷

Morgenthau valoraba aún más al elemento humano en el ejercicio del poder; en su texto clásico le atribuía un lugar cardinal:

De *todos* los factores que hacen el poder de la nación, el más importante, aun cuando es inestable, es la calidad de la diplomacia. Todos los demás factores que determinan el poder nacional son como el material en bruto del cual se confecciona el poder de la nación. La calidad de la diplomacia nacional combina estos diferentes factores en un todo integrado, les da dirección y peso y despierta su potencial inactivo al darles el espíritu de poder real.²⁸

Ambos autores – aunque Morgenthau más que Mahan – notaron la importancia de diferenciar entre lo que se tiene y lo que se logra; podríamos decir que distinguieron entre capacidades e influencia. Pero estudios posteriores, identificados con la corriente llamada “neorrealismo” o “realismo estructural”, omitieron la importancia de la agencia humana y del proceso de traducción de las capacidades en influencia. El desinterés estructuralista por estudiar la agencia y

²⁵ Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783*, Boston, Little, Brown and Company, 1890, p. 28, en http://www.gutenberg.org/files/13529/13529-h/13529-h.htm#Page_88, consultado el 15 de marzo de 2015.

²⁶ Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1959, pp. 102-137.

²⁷ Mahan, *The Influence of Sea Power...*, *op. cit.*, p. 28.

²⁸ Morgenthau, *Politics among Nations*, *op. cit.*, pp. 128, 129 (énfasis en el original).

el proceso político es, en buena medida, resultado de su forma de entender la teoría social en general y de la primacía que le atribuyen a las capacidades militares.²⁹

El argumento estructural se basa en la idea de un sistema que es más que la suma de sus partes y entiende la práctica como resultado de la estructura;³⁰ explica la influencia en función de la distribución de poder subyacente, es decir, la proporción de los medios más efectivos que controlan los actores; y es común que estos analistas consideren que las fuerzas armadas son los recursos más efectivos.³¹ Kenneth Waltz, reconocido como fundador del neorrealismo, dijo en una frase que se volvería célebre, que el uso o amenaza de la fuerza sirve “no sólo como *ultima ratio*, sino como la primera y constante”.³²

La preocupación de Waltz por hacer teorías parsimoniosas y sólo a nivel sistémico lo llevan a afirmar que, a pesar de que hay actores que no se comportan tal como lo predice la teoría, el resultado sistémico es inevitable e independiente de las intenciones y aún de los actos concretos. Según Waltz, la ausencia de jerarquía y la existencia de unidades que desean mantener su soberanía – componentes de lo que él llama “estructura” – forzarán a los Estados a adaptarse o perder, vencidos por quienes sí se comportan según la estrategia óptima para el sistema.³³ La distribución de capacidades es clave; escribió Waltz: “comportamientos y resultados varían en sistemas cuyos principios ordenadores persisten, pero sus estructuras varían a través de cambios

²⁹ Richard K. Ashley, “The Poverty of Neorealism”, en Robert O. Keohane, *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986, pp. 255-300.

³⁰ *Ibid.*, pp. 265, 271, 290, 291 y *passim*.

³¹ Kenneth N. Waltz, “Anarchic Orders and Balances of Power”, en Robert O. Keohane, *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986, p. 112; Stefano Guzzini, “Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis”, *International Organization*, vol. 47, núm. 3, 1993, pp. 448, 449.

³² Waltz, “Anarchic Orders and Balances of Power”, art. cit., p. 112. Aunque el neorrealismo, como todas las corrientes, no es monolítico. Robert Gilpin, a quien Richard Ashley identifica como un neorrealista prominente (Ashley, “The Poverty of Neorealism”..., art. cit.; *cfr.* William C. Wohlforth, “Gilpinian Realism and International Relations”, *International Relations*, vol. 25, núm. 4, 2011; Wohlforth, a diferencia de Ashley, identifica la obra de Gilpin como fundamentalmente distinta al neorealismo), reconoció explícitamente que el estructuralismo es sólo una de varias formas en que se puede entender el problema del cambio y que no enumera los determinantes del cambio, sino sólo ciertos patrones recurrentes (Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, University Press, 1981, pp. 2, 3).

³³ *Ibid.*, p. 120 y *passim*. Waltz afirma que su teoría no trata de explicar los actos de los Estados, sino los resultados del sistema (Kenneth N. Waltz, “International Politics Is Not Foreign Policy”, *Security Studies*, núm. 6, 1996, pp. 54-55; Mearsheimer desarrolla (y critica) esta idea en John J. Mearsheimer, “Reckless States and Realism”, *International Relations*, vol. 23, núm. 2, 2009, pp. 241-256.

en la distribución de capacidades entre los Estados”.³⁴ En ese mundo anárquico que describió Waltz, donde la fuerza militar es lo que más importa, es impensable que un actor con preeminencia militar no la aproveche para salirse con la suya.

Los términos estructurales siguen articulando muchas de las opiniones que sostienen la preeminencia de las capacidades militares sobre los demás métodos para lograr los objetivos de los Estados. Estudios recientes sobre el surgimiento de China como potencia marítima ilustran lo anterior.³⁵ Sin embargo, han surgido numerosas críticas a esta perspectiva. Una de las primeras fue problematizar la relación entre capacidades e influencia, que para los estructuralistas es automática. Algunos trabajos plantearon la necesidad de un análisis cuidadoso del asunto que se va a estudiar y de los procedimientos establecidos para la toma de decisiones que lo afectan para identificar fuerzas que podrían facilitar u obstaculizar la traducción de capacidades en influencia. Robert Cox y Harold Jacobson mostraron que los recursos podían convertirse en influencia, “pero no necesariamente se convertían por completo o en toda su extensión”.³⁶ Keohane y Nye expresaron una opinión similar, escribiendo que “rara vez hay una relación de uno a uno entre poder medido por cualquier tipo de recursos y poder medido por los efectos en los resultados. La negociación política es el medio usual de traducir potencial en efectos y comúnmente se pierde mucho en la traducción”.³⁷ Otros han notado la dificultad de sostener que toda capacidad se traduce en influencia, incluso John Mearsheimer, quien se considera a sí mismo un estructuralista

³⁴ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979, p. 129.

³⁵ Algunos ejemplos recientes de estudios académicos sobre el surgimiento de China como gran potencia son: Joshua R. Itzkowitz Shiffrin y Michael Beckley, “Correspondence: Debating China’s Rise and U.S. Decline”, *International Security*, vol. 37, núm. 3, 2012/2013, pp. 172-181; David C. Kang, “Getting Asia Wrong: The Need for New Analytic Frameworks”, *International Security*, vol. 27, núm. 4, 2003, pp. 57-85; Michael A. Glosny, Phillip C. Saunders y Robert S. Ross, “Correspondence: Debating China’s Naval Nationalism”, *International Security*, vol. 35, núm. 2, 2010, pp. 161-175; Adam P. Liff y G. John Ikenberry, “Racing Toward Tragedy?: China’s Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma”, *International Security*, vol. 39, núm. 2, 2014, pp. 52-91.

³⁶ Cox y Jacobson, *The Anatomy of Influence...*, *op. cit.*, p. 4.

³⁷ Robert O. Keohane, y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977, p. 11.

pero reconoce que no es posible equiparar capacidades con resultados.³⁸ No obstante, las ideas sobre la “fungibilidad” de los recursos todavía siguen circulando.³⁹

Otros problemas de la perspectiva estructuralista incluyen su dificultad para dar cuenta de situaciones donde alguna causa relevante en cierto momento pierde vigencia después, cuando eventos irrelevantes para el modelo tienen gran importancia en casos concretos o cuando las causas que identifica tienen más consecuencias de las que se predice. Estos problemas son inherentes a las premisas en las que se basan las explicaciones estructurales. Los estructuralistas asumen entidades que no cambian en el tiempo, donde las variables son los atributos de esas unidades, que interactúan con otras variables para crear resultados en proporciones fijas. En sus explicaciones, el efecto de una variable sobre otra no cambia en el tiempo, el orden de la causalidad es el mismo y los cambios tardan el mismo tiempo en presentarse. Para los estructuralistas, la historia detrás de las causas, es decir, cómo sucedieron los eventos, no es relevante como factor que moldea las reacciones a esos eventos.⁴⁰

Estudiosos de diversas procedencias han aportado evidencia que contradice las predicciones lineales del modelo estructuralista. Habeeb, Zartman y Rubin, que analizaron procesos de negociación internacional, notaron que actores en posiciones similares en la estructura (es decir, con capacidades similares), enfrentan problemas distintos y/o encuentran soluciones diferentes. Las explicaciones estructurales tampoco son suficientes para dar cuenta del éxito de actores “débiles” en obtener tratos ventajosos en las negociaciones con actores más “fuertes”.⁴¹

³⁸ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 2001, pp. 21, 22 y 60.

³⁹ Fungibilidad se refiere a la posibilidad de transformar un tipo de recurso en influencia sobre distintos ámbitos. Robert Art, un realista prominente, presenta una síntesis de las ideas de fungibilidad en *America's Grand Strategy and World Politics*, Nueva York, Routledge, 2009.

⁴⁰ Andrew Abbott, *Time Matters: On Theory and Method*, Chicago, The University of Chicago Press, 2001, pp. 38-41, 44, 46-48, 51, 52 y *passim*. Aunque su análisis está dirigido a criticar la literatura en sociología, algunas de sus conclusiones son aplicables al estructuralismo en las relaciones internacionales porque analiza el modelo estructural en general.

⁴¹ William Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain With Strong Nations*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1988; I. William Zartman y Jeffrey Z. Rubin, “Symmetry and

De forma similar, el estudio de los regímenes internacionales cuestionó la idea de que las reglas eran simplemente resultado de la configuración de poder.⁴² Stephen Krasner sugirió que los débiles en términos de capacidades podían “capturar” los regímenes que los fuertes creaban, aprovechando normas que las grandes potencias promovieron para legitimar sus intereses, como el voto igualitario en las organizaciones internacionales.⁴³ Donald Puchala y Raymond Hopkins desarrollaron la idea de instituciones independientes de sus creadores, argumentando que los regímenes “tienden a la inercia o autonomía funcional y continúan influenciando el comportamiento, aun cuando sus normas ya no reflejen las preferencias de los poderosos, ni estén respaldadas en sus capacidades”.⁴⁴

Concuerdo con Phillip Gorski cuando dice que pensar que una variable “causa” otra, como los estructuralistas, es un error y que es más fructífero pensar que “una conjunción recurrente o secuencia de eventos sugiere que está operando un mecanismo causal que no ha sido descrito”.⁴⁵ Su crítica se une a la de otros autores como James Coleman, quien desde una perspectiva distinta notó que “la asociación estadística entre variables ha reemplazado en gran medida la conexión significativa entre eventos como la herramienta básica de descripción y análisis”.⁴⁶

Asymmetry in Negotiation”, en I. William Zartman y Jeffrey Z. Rubin (eds.), *Power and Negotiation*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, pp. 270-294.

⁴² Posición asociada con Susan Strange en su artículo “*Cave! hic dragones: A Critique of Regime Analysis*”, *International Organization*, vol. 36 núm. 2, 1982, pp. 479-496. Krasner identifica esta y otra perspectiva, la de quienes argumentaban que los regímenes sólo eran eficaces en ciertos ámbitos de la política (Krasner, “Structural causes...”, art. cit.).

⁴³ Stephen D. Krasner, “Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why?”, *International Studies Quarterly*, vol. 25, núm. 1, 1981, pp. 119-148.

⁴⁴ Donald J. Puchala y Raymond F. Hopkins, “International Regimes: Lessons from Inductive Analysis”, *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 271.

⁴⁵ Philip Gorski, “Social 'Mechanisms' and Comparative-Historical Sociology: A Critical Realist Approach”, en Peter Hedström y Björn Wittrock, *Frontiers of Sociology*, Leiden, Brill, 2009, p. 173. Aunque Gorski, como Abbott, escribe pensando en la sociología, no encuentro una incompatibilidad intrínseca entre las ideas de su trabajo y las relaciones internacionales como disciplina.

⁴⁶ James Coleman, “Social Theory, Social Research and a Theory of Action”, *American Journal of Sociology*, vol. 91, núm. 6, 1986, pp. 1327-1328. Edgar Kiser llama la atención sobre la similitud de la crítica de Coleman, cuyo trabajo está influido por ideas de acción racional, con la de Andrew Abbott, hostil a las premisas de la acción racional (Edgar Kiser, “The Revival of Narrative in Historical Sociology: What Rational Choice Theory Can Contribute”, *Politics and Society*, vol. 24, núm. 3, 1996, pp. 249-271).

Aceptando las críticas de Gorski y Coleman, propongo dejar de pensar que el cambio en la distribución de capacidades es lo que provoca un cambio en un régimen internacional y mejor partir de la premisa de que probablemente hay un mecanismo – que debemos especificar y no dar por sentado – que actúa cuando sucede un cambio en la distribución de capacidades, que permite al actor beneficiado con dicho cambio obtener más influencia. El trabajo debe ir más allá de documentar el cambio en las capacidades y verificar si está asociado o no con un aumento en la influencia; también es necesario describir el mecanismo que está detrás de la traducción de capacidades en influencia e intentar sustentar empíricamente la validez de esa propuesta. El instrumento que, en mi opinión, es más apropiado para lograr este objetivo es un modelo de la transformación o traducción de las capacidades en influencia, que desarrollo a continuación.

Un modelo de transformación de capacidades en influencia

Tim Büthe recomienda, como una de las formas más claras para precisar una relación causa-efecto, "hacer explícitas las suposiciones en las que se basa y la relación entre las variables, basándose en una lógica deductiva estricta",⁴⁷ en palabras del autor, esto es hacer un modelo.⁴⁸ Existen varios modelos formales – expresados en ecuaciones matemáticas – para describir y explicar negociaciones internacionales,⁴⁹ pero en este trabajo el enfoque es otro, el objetivo es mostrar cómo se usan las capacidades en las negociaciones, por lo que un modelo formal sería de poca ayuda. Este ejercicio busca que la lógica del argumento sea evidente; como escriben Bueno de Mesquita y Lalman: “modelamos porque creemos que la forma en que observamos los hechos

⁴⁷ Tim Büthe, “Taking Temporality Seriously: Modelling History and the Use of Narratives as Evidence”, *The American Political Science Review*, vol. 96, núm. 3, 2002, p. 482. Este autor llama a esta acción “modelar” el mecanismo o proceso, detallando qué elementos del argumento son particulares al contexto y cuáles son potencialmente generalizables (p. 490).

⁴⁸ Charles Tilly hace un argumento similar, pero en vez de hablar de modelos usa la palabra “formalismos”. Escribe: “los buenos formalismos hacen explícitos los argumentos del analista acerca de las relaciones entre los elementos observados”. Charles Tilly, “Observations of Social Processes and Their Formal Representations”, *Sociological Theory*, vol. 22, núm. 4, 2004, p. 598.

⁴⁹ Daniel Druckman hace una síntesis de las propuestas de modelos formales en “Negotiation Models and Applications”, en Rudolf Avenhaus e I. William Zartman (eds.), *Diplomacy Games: Formal Models and International Negotiations*, Berlín, Springer-Verlag, 2007, pp. 83-96.

debe estar moldeada por la lógica de nuestras generalizaciones”.⁵⁰ El modelo debe poder identificar cuáles son las formas en que se ejercen las capacidades materiales y de otro tipo e identificar cuáles son las otras fuentes de influencia que los demás actores pueden movilizar para neutralizar o aumentar el efecto de los recursos de los demás y lograr sus objetivos. Pero primero, siguiendo el consejo de Büthe, presento las suposiciones de las que parte el modelo antes de referirme a la relación entre capacidades e influencia.

Primera premisa: la multiplicidad de capacidades

La primera premisa es dejar de lado la suposición de la primacía de las capacidades militares y dejar abierta la posibilidad de que, en determinados casos, algún otro tipo de capacidades sean más importantes que otras. Para reducir el universo de posibilidades, propongo incorporar las contribuciones de otros estudios dentro de un solo marco. La síntesis explícita del neorrealismo con otras corrientes ha sido reconocida como una contribución importante a la disciplina,⁵¹ mostrando la utilidad y pertinencia de integrar diferentes perspectivas; el institucionalismo neoliberal⁵² fue un primer esfuerzo en esta dirección. Aunque suele caracterizarse al neoliberalismo institucional como una teoría rival al neorrealismo, tienen importantes aspectos en común, como su interés por la teoría económica aplicada a la política internacional y la teoría de juegos, que permitía reconciliar el conflicto con la cooperación; Keohane, junto a otros, incluso

⁵⁰ B. Bueno de Mesquita y D. Lalman, *War and Reason: Domestic Imperatives*, New Haven, Yale University Press, 1992, cit. por Rudolf Avenhaus e I. William Zartman, “Introduction: Formal Models of, in, and for International Negotiations”, en Avenhaus y Zartman (eds.), *Diplomacy Games: op. cit.*, p. 3. Es de notarse que, tanto Bueno de Mesquita y Lalman, como Avenhaus y Zartman, rechazan la ampliamente criticada premisa de que los modelos son una representación fiel de la realidad. Estos autores dejan muy claro que usar modelos en ciencias sociales debería tener como propósito principal mejorar la claridad de los argumentos.

⁵¹ Gideon Rose, “Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, vol. 51, núm. 1, 1998, pp. 144-172.

⁵² Institucionalismo liberal es el nombre que Keohane adopta de Joseph Grieco (“Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”, *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 485-508) para nombrar la perspectiva que desarrolla en *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, University Press, 1984 y en “Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics”, en *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Westview Press, 1989, pp. 1-20. Aunque la etiqueta también se aplica a *Power and Interdependence (op. cit.)*, el argumento del neoliberalismo institucional tiene que ver más con el argumento de *After Hegemony* y de *International Institutions and State Power* (que la formalización de pautas que guían la acción de los Estados en la política internacional tiene un efecto importante en el comportamiento de los gobiernos), que con la idea de interdependencia compleja.

habla de una perspectiva “racionalista” común.⁵³ El análisis del proceso de toma de decisiones que proponen permite complementar, más que excluir, las explicaciones basadas en la distribución del poder;⁵⁴ como dice James Rosenau, las capacidades “son sólo un aspecto del poder; las acciones y reacciones a través de las cuales los Estados se relacionan unos con otros son el otro aspecto, y ningún aspecto es suficiente por sí mismo”.⁵⁵

Un esfuerzo más reciente por crear una síntesis integradora de las perspectivas de diferentes corrientes es el trabajo de Michael Barnett y Raymond Duvall. Ellos proponen clasificar los fenómenos de poder en cuatro categorías: 1) poder coactivo (*compulsory*), cuando un actor tiene control sobre las acciones de otro a través de su interacción directa; 2) poder institucional, cuando el actor se sirve de reglas y procedimientos formales e informales para guiar y limitar las acciones de otro; 3) poder estructural, cuando hay relaciones de jerarquía producto de reglas que generan roles e identidades (como la relación dueño del capital-obrero en el capitalismo); y 4) poder productivo, cuando los sistemas que determinan las clasificaciones y sus significados generan asimetrías de capacidades sociales. Este, que quizá es el tipo de poder menos presente en los análisis de relaciones internacionales, puede entenderse mejor tomando como ejemplo el caso de la clasificación de algunas personas como civiles y otras como combatientes. Aunque pudiera parecer un acto inocente o sin mayor consecuencia, que una persona o grupo sea considerada combatiente implica que es legítimo acabar con su vida – al menos desde el punto de vista del derecho internacional –, el simple acto de clasificar a las personas suele tener consecuencias impredecibles que pueden dar ventajas o convertirse en obstáculos.⁵⁶

⁵³ Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane y Stephen D. Krasner, “*International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics*”, *International Organization*, núm. 52, 1998, pp. 687-727 y Arthur A. Stein, “Neoliberal Institutionalism”, en Christian Reus-Smit y Duncan Snidal (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford, University Press, 2008, p. 205).

⁵⁴ Keohane, más que desacreditar al neorrealismo, se ha encargado de señalar sus límites explicativos (“Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics”, art. cit., pp. 7-9, 12-16).

⁵⁵ James N. Rosenau, “Capabilities and Control in an Interdependent World”, en *The Study of World Politics: Volume I: Theoretical and Methodological Challenges*, Londres, Routledge, 2006, p. 141. Keohane y Nye, de forma similar, dijeron que “las explicaciones estructurales son generalmente inadecuadas, a menos de que se complementen con una descripción del proceso político” (Keohane, y Nye, *Power and Interdependence*, op. cit., p. 53).

⁵⁶ Barnett y Duvall, “Power in International Politics...”, art. cit., pp. 39-75.

Esta clasificación tiene dos ventajas sobre otros esfuerzos de síntesis, la primera es que contempla diferentes perspectivas teóricas.⁵⁷ Conservar diferentes perspectivas del poder es esencial; Barnett y Duvall, argumentando la necesidad de tomar todas en cuenta en el análisis, escribieron:

Rechazamos la competencia gladiatoria de estas concepciones; después de todo, capturan diferentes formas en que las relaciones sociales moldean y limitan la habilidad de los actores para determinar sus destinos. Rechazar permanentemente una sobre la otra implicaría arriesgarse a pasar por alto dimensiones fundamentales del poder (y, por lo tanto, regresar las discusiones del poder a un estado de miopía conceptual).⁵⁸

Coincido con los autores en que conservar las ideas realistas sobre capacidades e influencia, pero señalando bien sus límites explicativos, es necesario para dar cuenta de toda la gama de fenómenos de poder que podemos encontrar en el análisis empírico.

La segunda ventaja es que no suponen relaciones entre las diferentes formas del poder, sino que aceptan que diferentes formas de poder se manifiestan a veces de forma simultánea y una forma de poder no precede necesariamente a la otra. Esto va en línea con el pensamiento de Stefano Guzzini, quien propone una categoría similar haciendo notar que “el análisis del poder se trata del vínculo entre las capacidades del agente y las reglas del sistema y no puede reducirse a ninguno de los dos”.⁵⁹

Con base en la tipología de Barnett y Duvall, derivó la primera premisa en la que se basa el modelo: que existen diferentes formas de adquirir influencia a partir de diferentes tipos de recursos, algunos de los cuales no son materiales, y no podemos afirmar *a priori* que un tipo de recurso es más efectivo que los demás. Esto implica que, aunque algunos actores puedan movilizar más recursos de cierto tipo en comparación con los demás, otros actores pueden movilizar otros recursos que, al momento de la interacción, pueden ser más efectivos. Por

⁵⁷ La clasificación que propone David Baldwin, por ejemplo, está limitada a ideas realistas de poder (David A. Baldwin, “Power and International Relations,” en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2013, p. 288-290).

⁵⁸ Barnett y Duvall, “Power in International Politics...”, art. cit., p. 67.

⁵⁹ Guzzini, “Structural Power...”, art. cit., p. 477.

ejemplo, Liam Clegg observó que en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial había actores que ejercían control mediante incentivos materiales y supervisión, pero había otros actores que obtenían influencia mediante la promoción de ciertas ideas que guiaron las políticas de préstamos de ambas instituciones.⁶⁰

Los Estados suelen tener más recursos para ejercer la violencia en comparación con otros actores y, a través de la aplicación de la ley en su jurisdicción, pueden limitar el ámbito de acción aún de las organizaciones que actúan a través de las fronteras.⁶¹ Pero otros actores, como las organizaciones que resisten las acciones del Estado a través de los tribunales, pueden contrarrestar el poder del Estado amparándose en instituciones o aprovechando las conexiones sociales para dejar sin efecto las políticas estatales.⁶²

Los actores pueden beneficiarse de seguir ciertas estrategias, que usualmente tienen más éxito en ciertos temas, como las redes transnacionales de cabildeo e influencia que, según Margaret Keck y Kathryn Sikkink, comparten ciertos métodos para influir en las políticas nacionales y decisiones internacionales: “definir el asunto en cuestión, convencer a los públicos elegidos de que los problemas así definidos tienen solución, prescribir soluciones y vigilar que éstas se adopten”.⁶³ Pero la importancia de estos recursos no materiales puede estar circunscrita a ciertos ámbitos o ser más efectiva en unos que en otros. Por ejemplo, Keck y Sikkink notaron que las redes tienen más éxito cuando tratan temas relacionados al daño corporal de grupos vulnerables y es sencillo establecer responsables, en asuntos que involucren equidad jurídica o de

⁶⁰ Liam Clegg, *Controlling the World Bank and IMF. Shareholders, Stakeholders, and the Politics of Concessional Lending*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013, p. 3. También comparto con Clegg la convicción de que el neorrealismo no es suficiente por sí mismo para explicar los resultados de negociaciones multilaterales y la idea de que es posible y deseable partir de un enfoque que integre diferentes perspectivas (pp. 3-21).

⁶¹ Samuel Huntington, “Transnational Organizations in World Politics”, *World Politics*, vol. 25, 1973, pp. 333-368; Stephen D. Krasner, “Power Politics, Institutions, and Transnational Relations”, en Thomas Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, University Press, 1995, pp. 257-279.

⁶² Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, University Press, 1988, pp. 33-39.

⁶³ Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, “Redes Transnacionales de Cabildeo e Influencia”, *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4 (158), 1999, p. 413. También hablan de política de información, política simbólica, política de apalancamiento y política de rendición de cuentas (Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, pp. 16-25).

oportunidades y cuando las redes buscan influir sobre actores dispuestos a aceptar incentivos materiales o susceptibles a sanciones de actores externos.⁶⁴

Sin embargo, no sólo las organizaciones no-gubernamentales se benefician de estos medios para obtener influencia, los Estados también pueden aprovechar las instituciones que, en principio, los están constriñendo, como cuando los representantes de los Estados se muestran “atados de manos” por el poder legislativo o judicial de su país para facilitar la aprobación de algunas cláusulas en una negociación⁶⁵ o cuando, en tiempos de crisis, los Estados retoman la autoridad que en un principio habían cedido a agencias privadas justificándose en el interés nacional.⁶⁶

Como existen todas estas posibilidades y más, es necesario especificar el ámbito o asunto en particular, dominio o los sujetos sobre los que se ejerce la influencia y su importancia, el costo de la influencia y los medios por los que se intenta obtener, que pueden ser simbólicos, económicos, militares y/o diplomáticos, además del peso relativo de los actores, para presentar acertadamente las circunstancias en que se desarrolla la negociación.⁶⁷

Segunda premisa: la incertidumbre sobre los resultados

Si nos quedáramos sólo con la primera premisa, no parecería necesario dedicarle atención al proceso, pues, a partir de la especificación cuidadosa de las capacidades, materiales o no, podríamos darnos una idea del resultado. Pero es importante tener en mente que pueden cambiar las condiciones en que sucede la interacción, alterando los resultados. En *Analytic Narratives*,⁶⁸ Robert Bates y sus colaboradores relatan cómo cambios en las capacidades de los actores

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 27, 29.

⁶⁵ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 427-460.

⁶⁶ Louis W. Pauly, “Global Finance, Political Authority, and the Problem of Legitimation”, en Rodney Bruce Hall y Thomas J. Biersteker (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, University Press, 2002, pp. 76-90.

⁶⁷ Baldwin, “Power and International Relations...”, art. cit., p. 275.

⁶⁸ Robert H. Bates, Avner Greif, Margaret Levi y Jean-Laurent Rosenthal, *Analytic Narratives*, Princeton, University Press, 1998.

alteraron sus estrategias y, con ellas, los resultados. Un actor puede emprender el rumbo de acción que según sus cálculos maximizará su utilidad, pero el resultado puede ser inesperado. Aunque la teoría de juegos sea una poderosa herramienta para el análisis, aplicarla a un proceso tan largo como el de la negociación del Convenio sobre el Trabajo Marítimo, en donde sucedieron numerosas iteraciones e imprevistos, tendría muchos problemas, además de todas las deficiencias de una explicación basada en variables que ya mencioné, por lo que no recurriré a ella para la formulación de este modelo. Pero su lección acerca de la importancia de la información imperfecta y los cambios súbitos, ajenos a los actores, es importante.

De ahí derivó una segunda premisa: que los actores no pueden conocer de antemano el resultado de las negociaciones, lo que implica que las estrategias de negociación no estarán necesariamente determinadas desde el principio, sino que se adaptarán a los cambios e imprevistos que ocurran durante la negociación.⁶⁹ Sin duda, puede suceder que un actor esté tan convencido de la fungibilidad de un tipo de recursos en particular que no altere su estrategia durante toda la negociación e, incluso, puede ser que tenga éxito aún sin adaptar su estrategia, pero eso no quiere decir que siempre será el caso. Pueden suceder muchos cambios que obliguen a los actores a replantearse su rumbo de acción y, posiblemente, elijan cambiar de estrategia.

En primer lugar, pueden cambiar las capacidades de los actores. Un ejemplo clásico es el de los países productores de materias primas que, durante las Guerras Mundiales, lograron acuerdos favorables que nunca habían obtenido ante la imperiosa necesidad que los beligerantes tenían de sus recursos. En este caso, no aumentó necesariamente la cantidad de recursos naturales disponibles, sino su valor. Ciertos cambios pueden preverse, como el crecimiento de los mercados en países emergentes, pero muchos otros no, como el descubrimiento de yacimientos de

⁶⁹ El testimonio de Alan Beesley, presidente del Comité de Redacción de las negociaciones que culminaron en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, es ilustrativo, porque aún él, que tenía a su alcance información privilegiada y acceso a los diferentes grupos de negociaciones, menciona el caos y la incertidumbre que reinaba al principio de las negociaciones, que se fueron organizando conforme transcurrían las sesiones y expresa repetidamente su asombro ante sucesos que no esperaba (Alan Beesley, "The Negotiating Strategy of UNCLOS III: Developing and Developed Countries as Partners: A Pattern for Future Multilateral International Conferences?", *Law and Contemporary Problems*, vol. 46, núm. 2, 1983, pp. 183-194).

minerales, de un sustituto sintético de un recurso natural, o de nuevas tecnologías o diferentes aplicaciones de las ya existentes.

Los intereses de los actores también pueden cambiar durante la negociación. Una posibilidad es que un actor convenza genuinamente a otro, algo que se ha reportado aún en los ámbitos donde tradicionalmente se piensa en intereses inamovibles, como la política de armas nucleares de las superpotencias.⁷⁰ También puede ser que un gobierno entrante tenga diferentes prioridades al de su predecesor. Otras opciones son que los actores adquieran información importante que no tenían antes, que actores anteriormente inactivos empiecen a participar, o que un actor haya cometido un error de cálculo y tenga que revertir el curso.

Una vez que he presentado las premisas en las que me baso, a continuación, desarrollo la relación entre las variables que estudio: capacidades e influencia

El mecanismo: reducción de alternativas a través de incentivos y procedimientos

Como el caso que este trabajo busca analizar es la negociación de un tratado internacional, considero que un buen punto de partida para especificar el proceso por el que las capacidades se transforman en influencia es la literatura sobre negociaciones internacionales. El primer paso es establecer una definición. I. William Zartman, uno de los principales exponentes de esta literatura, argumenta que la negociación es “el proceso de definir y reducir posiciones alternativas hasta que se alcance una combinación única aceptable para todas las partes”.⁷¹ Otras definiciones

⁷⁰ Thomas Risse, “‘Let’s Argue!’: Communicative Action in World Politics”, *International Organization*, vol. 54, núm. 1, 2000, pp. 1-39.

⁷¹ I. William Zartman, “The Study of Negotiation”, en *Negotiation and Conflict Management: Essays on Theory and Practice*, Oxon, Routledge, 2008, p. 17. Hay muchas otras formas de analizar la negociación, Zartman las analiza y critica en otro de sus trabajos (I. William Zartman, “Negotiation as a Joint Decision-Making Process”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 21, núm. 4, 1977, pp. 619-638). Coincido con Zartman en que para capturar mejor la realidad de las negociaciones no debemos asumir un resultado predeterminado (como los análisis basados en la racionalidad), ni basarnos en suposiciones de racionalidad o unidad de los actores.

también hacen referencia a formular propuestas, seleccionar un valor entre varios, “redefinir los términos de la interdependencia” y reconciliar intereses conflictivos entre sí.⁷²

La negociación tiene varias fases⁷³ y puede ser que la distribución de las capacidades se mantenga más o menos constante durante las negociaciones, sin embargo, los actores sólo pueden aprovecharlas en ciertos momentos, por lo que especificar los medios a través de los cuales se definen y reducen las alternativas durante estas fases permitirá identificar los momentos en que se puede sacar provecho de las capacidades y así clarificar la relación entre las variables.

Los estudios de Zartman indican que el momento clave es la búsqueda de soluciones a conflictos de intereses o puntos de vista,⁷⁴ a partir de su análisis podemos formular la primera parte del mecanismo como sigue: los actores movilizan sus recursos para reducir las alternativas en la negociación de la solución a un conflicto de intereses. Aquí, el paso intermedio entre capacidades e influencia es la estrategia que se use para reducir las alternativas. Pero para completar la especificación del proceso todavía es necesario precisar los mecanismos a través de los cuales los actores aprovechan sus recursos.

Podemos formular estos mecanismos tomando como guía las categorías de Barnett y Duvall sobre formas de poder: coactivo (*compulsory*), institucional, estructural y productivo.⁷⁵ La primera forma, el poder coactivo, implica el control directo sobre las capacidades, es decir, que el actor puede decidir por sí mismo qué se va a hacer con esos recursos.⁷⁶ Uno de estos mecanismos es la manipulación de los mercados para provocar costos a otros actores. Esto implica que el actor

⁷² P. Terrence Hopmann, *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*, Columbia, University of South Carolina Press, 1996, pp. 25-27. La cita es de Richard E. Walton y Robert McKersie, *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*, Nueva York, McGraw-Hill, 1965, p. 3, cit. por Hopmann, *The Negotiation Process...*, *op. cit.*, p. 27.

⁷³ I. William Zartman y Maureen R. Bergman, *The Practical Negotiator*, New Haven, Yale University Press, 1982; Hopmann, *The Negotiation Process...*, *op. cit.*, pp. 77-78, 174-180; Janice Gross Stein, *Getting to the Table: The Process of International Pre-negotiation*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1989.

⁷⁴ Zartman clasificó las distintas formas de resolverlos y las diferentes soluciones a las que se llegan en “The Study of Negotiation”, art. cit., pp. 17-24.

⁷⁵ Véase *supra*, p. 19.

⁷⁶ Barnett y Duvall, “Power in International Politics...”, art. cit., pp. 49-51. El ejemplo típico es el uso de la fuerza militar, pero ni la naturaleza del tema ni las circunstancias del sistema internacional son propicias para este tipo de recurso.

debe tener la capacidad de aumentar o disminuir su producción o demanda de un bien o servicio en cantidades suficientes como para incidir en los precios, elevando los costos de producción o reduciendo sus beneficios,⁷⁷ pero de tal forma que los costos en que incurre el actor no sean tan grandes como para arriesgar la viabilidad de la maniobra.⁷⁸

Los actores también pueden provocar daños a otros, aunque no controlen los precios, al dejar de adquirir o proveer el bien o servicio en cuestión, en casos donde es difícil o muy costoso cambiar de proveedor o adquirir un sustituto, como cuando Rusia ha cortado el suministro de gas a países europeos y muchos de ellos no tenían acceso a fuentes alternativas de energía.⁷⁹ Otro mecanismo similar es cuando una persona u organización exige ciertas condiciones como prerequisite para invertir en un lugar, otorgar asistencia para el desarrollo o ayuda militar, amenazando con llevar su capital a otro lado si no se cumplen sus deseos. Estas tres instancias de poder coactivo (cambiar los precios, obstaculizar el suministro y condicionar la inversión o ayuda) no sólo afectan a los proveedores, consumidores y receptores de ayuda, sino que también pueden utilizarse para reducir la influencia de otros al proveer alternativas a las ofertas de otros.⁸⁰

La segunda forma de poder, el institucional, se refiere a la “movilización” o utilización consciente de ventajas (*mobilization of bias*) que el actor no posee o que no puede controlar por sí mismo, como las reglas y procedimientos de algunas instituciones. Es cuando “las acciones de A afectan el comportamiento o circunstancias de los otros a través de acuerdos institucionales (como reglas de decisión, líneas formalizadas de responsabilidad, división del trabajo y

⁷⁷ Es una de las facetas de lo que Daniel Drezner llama “poder hegemónico” (Daniel W. Drezner, “Acerca del poder económico en el siglo XXI”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 94, 2011-2012, pp. 69-93).

⁷⁸ Esta es la principal objeción que Richard Cooper hace a la noción de “poder económico”, pues los actores no siempre pueden absorber los costos de bajar los precios o disminuir su producción o ventas y, en algunos casos, los gobiernos ni siquiera tienen la facultad o la capacidad de intervenir de tal forma en los mercados (Richard N. Cooper, “Is 'Economic Power' a Useful Operational Concept?”, *Weatherhead Center for International Affairs Working Paper Series*, núm. 04-02, marzo 2004).

⁷⁹ “Conscious Uncoupling: Reducing Europe’s Dependence on Russian Gas is Possible—But it Will Take Time, Money and Sustained Political Will”, *The Economist* (versión electrónica), 5 de abril de 2014, en <http://www.economist.com/news/briefing/21600111-reducing-europes-dependence-russian-gas-possible-but-it-will-take-time-money-and-sustained>, consultado el 28 de julio de 2015.

⁸⁰ Ngaire Woods, “Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution of Development Assistance”, *International Affairs*, vol. 6, núm. 84, pp. 1205-1221.

estructuras de dependencia)”.⁸¹ Una de las formas más ampliamente conocidas es la facultad o la posibilidad de incidir en la agenda, evitando que ciertos temas se discutan o forzando la discusión de otros.⁸²

Limitar o ampliar el acceso a la información es otro mecanismo sumamente importante. Un actor puede tener la posibilidad de evitar que ciertos datos lleguen a manos de algunos negociadores,⁸³ que se hagan del dominio público cuando la intención era mantenerlos en secreto, o que se discutan solamente en reuniones confidenciales de grupos pequeños.⁸⁴ Como muchas negociaciones versan sobre asuntos sumamente especializados, la información que las instituciones provean puede ser fundamental para moldear los intereses y expectativas de los actores, así como su entendimiento del asunto, por lo que la posibilidad de influir en esta información es esencial. Puede ser que algún actor haga llegar información a uno de los negociadores o la presente de tal forma que altere su percepción del asunto en cuestión.⁸⁵ También puede suceder que algún actor formule el problema en términos más sencillos y le de publicidad para involucrar a la opinión pública en un asunto donde los negociadores preferirían mantener a la sociedad civil al margen.⁸⁶

Otra de las formas de incidir en la negociación aprovechando los sesgos de las instituciones es a través de la nominación de los burócratas de alto nivel en las organizaciones internacionales. Aun cuando los funcionarios actúan nominalmente a título personal y no en representación de su país de origen, los Estados comúnmente nominan personas que tienen fuertes vínculos con su gobierno para ocupar los altos cargos, mantienen contacto regular con

⁸¹ Barnett y Duvall, “Power in International Politics...”, art. cit., p. 51.

⁸² Peter Bachrach y Morton S. Baratz, “Two Faces of Power”, *The American Political Science Review*, vol. 56, núm. 4, 1962, pp. 947-952. Los autores distinguen entre la capacidad de proponer iniciativas y la de bloquearlas.

⁸³ Diego Arria, “Pensando en voz alta: Venezuela y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, (manuscrito).

⁸⁴ Barry Desker, “Informal Caucuses Within the WTO: Singapore in the 'Invisibles Group'”, en C. L. Lim y Margaret Liang (eds.), *Economic Diplomacy: Essays and Reflections by Singapore's Negotiators*, Singapur, World Scientific Publishing, 2011, pp. 41-57.

⁸⁵ Michele M. Betsill y Elisabeth Corell, “NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis”, *Global Environmental Politics*, vol. 1, núm. 4, 2001, pp. 65-85; Alex Mintz y Steven B. Redd, “Framing Effects in International Relations”, *Synthese*, vol. 135, núm. 2, 2003, pp. 193-213.

⁸⁶ Keck y Sikkink, “Redes transnacionales...”, art. cit., p. 424.

ellos y suelen reincorporarlos a la burocracia nacional al final de sus términos. Otro medio para adquirir ventaja (o para contrarrestar la ventaja que otros pudieran obtener) es enviar delegaciones más grandes que otros, un factor que se vuelve importante por el tiempo que los negociadores le pueden dedicar a los asuntos y la disponibilidad de asistencia técnica. Una delegación más nutrida permite tener fuentes de información independientes de la burocracia de la organización internacional.⁸⁷

Las reglas de procedimiento también son fundamentales. Hay casos donde algunos negociadores pueden vetar efectivamente un acuerdo, como en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o donde hay votaciones diferenciadas, como en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, donde el voto de una delegación vale más que el de otros.⁸⁸ Pero también pueden beneficiarse de situaciones donde las discusiones en el pleno se turnan a comisiones más pequeñas. Algunas comisiones tienen criterios formales de representatividad, como las comisiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, pero también hay otros foros en donde estas comisiones se crean *ad hoc* y no tienen reglas explícitas para la selección de sus miembros. La pertenencia a estas comisiones, donde suelen discutirse los detalles de los documentos, puede ser importante. Otra forma de beneficiarse del procedimiento es aprovechando los límites de tiempo, como cuando un negociador hace propuestas cuando una iniciativa está en sus etapas finales de negociación o cuando está a punto de expirar algún periodo importante, como algún mandato presidencial o la autoridad *fast-track* en Estados Unidos para hacer más expedita la negociación de acuerdos comerciales.⁸⁹

La idea de poder estructural de Barnett y Duvall, poco explorada en Relaciones Internacionales, se basa en entender la “estructura” como la relación entre dos o más roles, por ejemplo, entre esclavo y amo. La estructura es dependiente de los roles, sin amos o sin esclavos

⁸⁷ Hopmann, *The Negotiation Process...*, *op. cit.*, pp. 105, 106.

⁸⁸ Clegg, *Controlling the World Bank and IMF...*, *op. cit.*

⁸⁹ Zartman y Rubin, art. cit., pp. 278-280; Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation...*, *op. cit.*

no existe esclavitud. Al mismo tiempo, el rol dentro de la relación – a lo que llaman la posición en la estructura – “moldea en gran medida las capacidades, subjetividades e intereses de los actores”.⁹⁰ El poder estructural radica en los beneficios que se obtienen de los términos de esa relación, en el ejemplo del amo y el esclavo podría ser el derecho que se otorgaba a los dueños de esclavos de exigir obediencia a sus esclavos sin estar obligados (ni moral ni jurídicamente) a recompensarla o remunerarla.

Podemos encontrar ejemplos de poder estructural en trabajos influidos por el marxismo, algunos de los cuales argumentan que el sistema capitalista tiende a generar relaciones de subordinación en donde los dueños del capital se yerguen como superiores y amos de los dueños de la tierra y el trabajo. Esto es particularmente visible en la actuación de las empresas multinacionales, a las que se otorga el derecho de tratar a las organizaciones que fundan en otros países como subordinadas a través de la figura jurídica de la empresa “subsidiaria”. Este tipo de relaciones pueden parecer “naturales” para muchos de nosotros, pero son en realidad una creación relativamente reciente, resultado de largos procesos, muchas veces inconscientes e involuntarios.⁹¹

La estructura jerárquica en la política internacional existe cuando un Estado logra lo que Immanuel Wallerstein llama hegemonía, un estado caracterizado por la capacidad de impedir que se planteen retos al orden de las cosas, que se adquiere a través de un proceso de “acumular ventajas, convirtiéndolas en una posición privilegiada en la estructura”.⁹² La potencia hegemónica suele aprovechar esas ventajas para beneficiar a sus ciudadanos y empresas a expensas de las de los demás. Susan Strange también trata la cuestión de la hegemonía, identificando cuatro diferentes ámbitos en los que un Estado puede adquirir lo que ella llama poder estructural: control

⁹⁰ Barnett y Duvall, art. cit., p. 53.

⁹¹ Geoffrey C. Gunn, *Rebellion in Laos: Peasant and Politics in a Colonial Backwater*, Boulder, Westview Press, 1990.

⁹² Immanuel Wallerstein, “The Inter-State Structure of the Modern World-System”, en Steve Smith, Ken Booth y Marysia Zalewski (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge, University Press, 1996, p. 99.

sobre la seguridad de otros, los procesos de producción de bienes, el crédito y las finanzas y el conocimiento. Cuando un Estado controla estas “estructuras de la economía política mundial en las que otros Estados, sus instituciones políticas, empresas y profesionales tienen que operar”,⁹³ puede moldearlas a su conveniencia, por lo que suele ser el líder en las reformas – o el freno a las reformas propuestas por otros – en el sistema. Esta idea es similar al concepto de “metapoder” de Krasner, descrito sucintamente por Guzzini como “control sobre los resultados, no a través de la confrontación directa, sino cambiando el marco en el que sucede la confrontación”.⁹⁴

La discusión sobre la relevancia de los regímenes internacionales es muy cercana a la idea de poder estructural, aunque no se use el término. La idea principal es que “los estadistas casi siempre se perciben a sí mismos como limitados por principios, normas y reglas que prescriben y proscriben ciertas formas de comportamiento”.⁹⁵ Estas reglas predisponen las expectativas de los actores,⁹⁶ distinguiendo entre lo “correcto” y lo “incorrecto”, lo “propio” y lo “impropio”. En este sentido, también es un argumento muy cercano a la llamada “escuela inglesa”, el nombre que se le da a un conjunto de autores que discuten la importancia de ciertas reglas en el sistema internacional como factor que moldea el comportamiento de los actores.⁹⁷ La lección de esta literatura es que, en ciertos momentos, las reglas en los diferentes sistemas internacionales – que pueden estar bajo el control de un actor o no – afectan la conducta de los individuos, incluyendo a los agentes estatales. En estas situaciones, es útil pensar en reglas que

⁹³ Susan Strange, “The Persistent Myth of Lost Hegemony”, *International Organization*, vol. 41, núm. 4, 1987, p. 565.

⁹⁴ Guzzini, “Structural Power...”, art. cit., p. 451. Guzzini también menciona una definición sumamente similar de James Caporaso de poder estructural como “la habilidad de manipular las selecciones, capacidades, oportunidades de alianza y beneficios (*pay-offs*) que los actores pueden utilizar” (p. 462).

⁹⁵ Puchala y Hopkins, “International Regimes...”, art. cit., p. 270.

⁹⁶ Krasner, “Structural Causes...”, art. cit., pp.185-205; Strange, “*Cave! hic dragones...*”, art. cit. Este artículo de Strange es un agudo ataque contra la idea de pensar a los regímenes como variables importantes por derecho propio, pero también puede interpretarse como un argumento acerca de cómo constituyen un instrumento para ejercer el poder.

⁹⁷ Andrew Linklater y Hidemi Suganami, “The Idea of “The English School” As a Historical Construct” y “The Argument of the English School”, en *The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment*, Cambridge, University Press, 2006, pp 12-80. Véase también Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Londres, Macmillan, 1977.

determinan roles diferenciados y cómo las relaciones derivadas de esos roles producen ventajas para algunos y desventajas para otros.

La cuarta forma de poder, el poder productivo, radica en las ventajas que se adquieren a través de las relaciones sociales, de manera similar al poder estructural. La diferencia clave es que, mientras el poder estructural proviene de relaciones jerárquicas, el productivo resulta de categorías más amplias, que usualmente no se expresan en términos de subordinación. Otra diferencia es que, mientras el poder estructural deriva de los términos de la relación, el poder productivo depende del contenido de los discursos. El argumento es que recibimos las ideas sobre lo propio y lo impropio, lo posible y lo imposible a través de lo que nos dicen de ello.⁹⁸

Podemos ver cómo el discurso crea identidades y sujetos entre los Estados en un magnífico libro de Thongchai Winichakul, quien describe el proceso de la construcción de la idea moderna del territorio del Estado en Siam (hoy Tailandia), algo que parece concreto y “natural” para muchos. Thongchai argumenta que antes de la introducción a Siam de los mapas modernos y la tecnología para elaborarlos, los oficiales del gobierno basaban sus acciones en un modelo de dominación en el que súbdito era aquel que declaraba su lealtad al rey. El paradigma de Occidente, donde la cartografía estaba mucho más desarrollada, está fundado en la idea de que los súbditos eran aquellos que se encontraban dentro de las recién formadas fronteras del Estado.⁹⁹ En un principio, los oficiales siameses no entendían la idea moderna de frontera, pero después de la interacción repetida con los europeos empezaron a internalizar poco a poco la nueva idea del Estado – caracterizado por el control exclusivo de las personas y recursos sobre un territorio determinado – y, en el proceso, cambiaron su comportamiento, instalando apenas en el siglo XIX

⁹⁸ Esto es lo que Foucault llama “estructurar el posible ámbito de acción de los demás” (Foucault, Michel, “The Subject and Power”, *Critical Inquiry*, vol. 8, núm. 4, 1982, p. 790).

⁹⁹ Thongchai Winichakul, *Siam Mapped. A History of the Geo-Body of a Nation*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1994.

puestos fronterizos para supervisar el flujo de personas y mercancías que cruzaban las líneas imaginarias que aprendieron a llamar “fronteras”.¹⁰⁰

El poder de las categorías sigue presente en las sociedades contemporáneas. Un ejemplo actual de cómo estas categorías construidas socialmente crean diferencias de capacidades es el trato preferencial que recibe Noruega por su estatus de Estado “bueno” (*good power*). Benjamín de Carvalho e Iver B. Neumann muestran que la reputación de Noruega como un Estado pacífico, progresista e imparcial le ha abierto puertas que permanecen cerradas aún para grandes potencias, como la posibilidad de mediar el proceso de paz en Medio Oriente.¹⁰¹ Otro ejemplo es la influencia del discurso técnico y científico sobre las opiniones. William Clark, Ronald Mitchell y David Cash sugieren que la capacidad de las evaluaciones científicas para influir en la toma de decisiones no sólo depende de que “hagan la ciencia bien”, es decir, que sus resultados sean válidos desde el punto de vista científico, sino que es importante que los actores las consideren relevantes para su trabajo, legítimas – que hayan tomado en cuenta los diferentes puntos de vista – y creíbles.¹⁰² La relevancia y la legitimidad pueden ser subjetivas, pero no por ello son menos importantes para determinar la efectividad de la información disponible para moldear el comportamiento.

Recapitulación

En este capítulo hice una revisión de la literatura que se refiere a la relación entre poder e influencia – relación que hay que estudiar, en vez de dar por sentada – para presentar un

¹⁰⁰ Otros estudios han documentado el cambio en el comportamiento del Estado siamés que siguió a la internalización de la idea del Estado moderno, complementando el análisis de Thongchai, dedicado a la evolución de las ideas. Dos de los más importantes son Peter Vanderveest y Nancy Lee Peluso, “Territorialization and State Power in Thailand”, *Theory and Society*, vol. 24, núm. 3, 1995, pp. 385-426 y Eric Tagliacozzo, “Ambiguous Commodities, Unstable Frontiers: The Case of Burma, Siam and Imperial Britain, 1800-1900”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 46, núm. 2, 2004, pp. 354-377.

¹⁰¹ Benjamin de Carvalho e Iver B. Neumann, “Introduction: Small States and Status”, en Benjamin de Carvalho e Iver B. Neumann (eds.), *Small States and Status Seeking: Norway’s Quest for International Standing*, Londres, Routledge, 2015.

¹⁰² William C. Clark, Ronald B. Mitchell y David W. Cash, “Evaluating the Influence of Global Environmental Assessments”, en Ronald B. Mitchell, William C. Clark, David W. Cash y Nancy M. Dickson (eds.), *Global Environmental Assessments: Information and Influence*, Cambridge, MIT Press, 2006, p. 15.

“modelo” en el que hice explícitas las premisas en las que me baso y las relaciones que, a mi juicio, existen entre las numerosas capacidades materiales e inmateriales y la influencia que puede ejercerse en negociaciones internacionales. A mi parecer, presentar y hacer evidente el argumento, algo ausente en muchos estudios similares, contribuirá a darle rigor y sistematicidad al estudio, permitiendo al lector juzgar al trabajo en sus propios términos.

A partir de los ejemplos que mencioné, podemos describir al mecanismo de transformación de capacidades materiales en influencia durante una negociación internacional multilateral como sigue: los representantes de los Estados y otras organizaciones hacen que sus propuestas prevalezcan reduciendo las alternativas aceptables en una negociación aprovechando una o más de las siguientes condiciones 1) la capacidad de imponer costos suficientes a sus oponentes como para motivarlos a aceptar sus propuestas (poder coactivo); 2) reglas de procedimiento que dan preeminencia a sus opiniones o impiden la discusión de alternativas (poder institucional); 3) su posición en una relación jerárquica reconocida ampliamente que les permite imponer sus preferencias (poder estructural) y/o 4) la atribución por parte de otros actores de características valiosas – como rigor técnico o científico e imparcialidad – a ellos o a sus propuestas (poder productivo).

Muchos mecanismos que pueden encontrarse en la literatura quedaron necesariamente fuera de esta breve revisión. La selección del material refleja inevitablemente, para bien o para mal, los sesgos que he adquirido a lo largo de mi formación. Pero también es un esfuerzo consciente. Apenas hice referencia a los numerosos estudios sobre las condiciones bajo las cuales estos mecanismos son más o menos efectivos. La razón es que no quiero predisponer el análisis – ni al lector – a ideas *a priori* sobre la efectividad de los mecanismos ni pretendo probar el valor empírico de tales afirmaciones. La intención es que, a través del estudio del caso en cuestión podamos identificar cómo, cuándo y dónde los mecanismos agrupados bajo la categoría “poder coactivo”, asociados estrechamente con las capacidades materiales, fueron o no el factor clave en la negociación de un convenio para codificar las normas sobre el trabajo marítimo. En este tenor,

los mecanismos de influencia que presenté en esta sección son muestras de todo el espectro de fuerzas que actúan durante una negociación y que pueden mitigar o fortalecer el efecto de las capacidades materiales sobre el comportamiento de otros.

CAPÍTULO 2

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL TRANSPORTE MARÍTIMO

De forma análoga a los análisis de Susan Strange y Alan Cafruny,¹⁰³ en este apartado hago una descripción a través de categorías o tipos ideales de la forma en que se organizan las relaciones económicas y políticas entre los distintos actores que participan en la industria del transporte marítimo; es a esta descripción a lo que me refiero con economía política.¹⁰⁴ Clasificar a los actores en función de su curso habitual de acción y sus preferencias – por ejemplo, quien contrata frecuentemente servicios de transporte marítimo suele preferir precios bajos – y de los tipos de relaciones más frecuentes e importantes, como las que se forman entre comprador-vendedor o empleador-empleado, nos permitirá hacer algunas generalizaciones sobre qué cualidades o recursos serán más útiles a los actores en su afán de influir sobre asuntos particulares. Por ejemplo, saber que la gran mayoría de los buques están en manos de proveedores que se organizan en oligopolios, mientras que los clientes no suelen coordinarse para adquirir servicios de transporte marítimo, nos permite inferir que los integrantes del oligopolio tendrán más posibilidades de fijar los precios que otros proveedores que no formen parte del mismo.

A continuación me refiero a distintas formas de clasificar a los actores que participan de alguna forma en el transporte marítimo y elijo las que, a mi juicio, permiten hacer generalizaciones válidas sobre el comportamiento de los actores, bajo el entendido de que, por tratarse de tipos ideales, no podemos esperar que todos los actores clasificados en la misma categoría se comporten de la misma manera, aunque sí habrá incentivos para actuar de forma

¹⁰³ Susan Strange, “Who Runs World Shipping?”, *International Affairs*, vol. 52, núm. 3, 1976, pp. 346-367 y Alan W. Cafruny, *Ruling the Waves: The Political Economy of International Shipping*, Berkeley, University of California, 1987.

¹⁰⁴ Nótese que algunos autores muy influyentes consideran que el término “economía política” debe reservarse para describir ciertos temas de investigación relacionados a la economía internacional (Robert Gilpin y Jean M. Gilpin, *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton, University Press, 2001 y Jeffrey A. Frieden y David A. Lake, *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*, Londres, Routledge, 2003), más que a la estrategia de analizar a los actores y sus relaciones para entender mejor una industria, sin embargo, en pos de la claridad, me apegaré a la terminología de los estudios clásicos de Strange y Cafruny sobre el tema. En buena medida, este capítulo es una actualización y reformulación del trabajo de estos dos autores.

similar y/o buscar el mismo objetivo. Posteriormente, presento algunas tendencias del mercado del transporte marítimo que modifican las posibilidades de los actores de aprovechar ciertas capacidades materiales para obtener influencia.

Los actores

La clasificación típica es entre actores públicos y privados,¹⁰⁵ pero esta distinción no es muy útil, porque muchas veces los Estados son dueños y operadores de barcos y algunas agencias estatales proveen y consumen servicios de transporte marítimo, como las compañías petroleras estatales, además de que, históricamente, los actores no estatales han tenido prerrogativas que se suelen atribuir al Estado, como la capacidad de emitir normas, ejecutar sanciones y fijar estándares que son el punto de referencia en muchas áreas de la industria.¹⁰⁶ Es el caso de las empresas que aseguran los buques y las que realizan la supervisión de las condiciones del buque; como la prima que se paga por asegurar un buque depende de las condiciones en las que navegue, las faltas a los estándares establecidos por estas compañías pueden significar primas más altas o la imposibilidad de encontrar alguien dispuesto a arrendar el buque, provocando altos costos monetarios para los dueños u operadores, lo que es una forma de sanción. Para tomar en cuenta esta circunstancia, propongo distinguir entre reguladores y participantes del mercado.¹⁰⁷ A grandes rasgos, podemos agrupar a los reguladores en tres categorías: Estados, organizaciones internacionales y agencias

¹⁰⁵ Hay una importante literatura sobre “regímenes privados” donde éstos se distinguen de los públicos porque son formulados por entidades no estatales. Algunos ejemplos recientes son Rodney Bruce Hall y Thomas J. Biersteker (eds.), “The Emergence of Private Authority in the International System”, en *The Emergence of Public Authority in Global Governance*, Cambridge, University Press, 2002; Virginia Haufler, “Private Sector International Regimes” en Richard A. Higgot, Geoffrey R.D. Underhill y Andreas Bieler, *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Londres, Routledge, 2000, pp. 121-137; Lars H. Gulbrandsen, “Overlapping Public and Private Governance: Can Forest Certification Fill the Gaps in the Global Forest Regime?”, *Global Environmental Politics*, vol. 4, núm. 2, 2004, pp. 75-99; Robert Falkner, “Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links”, *Global Environmental Politics*, vol. 3, núm. 2, 2003, pp. 72-87.

¹⁰⁶ Gordon W. Paulsen, “An Historical Overview of the Development of Uniformity in International Maritime Law”, *Tulane Law Review*, núm. 57, 1983, p. 1065.

¹⁰⁷ Las clasificaciones son más, pero se basan en Strange, “Who Runs World Shipping...”, art. cit.; Cafruny, *Ruling the Waves... op. cit.*; UNCTAD, *El transporte marítimo 2013*, Ginebra, UNCTAD, 2013; Alan E. Branch, *Elements of Shipping*, Oxon, Routledge, 2010; Y.H.V. Lun, K. H. Lai y T.C.E. Cheng, *Shipping and Logistics Management*, Londres, Springer-Verlag, 2010 y Proshanto K. Mukherjee y Mark Brownrigg, *Farthing on International Shipping*, Berlin, World Maritime University – Springer, 2013, p. 71.

privadas;¹⁰⁸ más adelante me refiero a las distintas categorías en las que clasifico a los participantes del mercado.

Estados

Los Estados regulan la mayor parte de las actividades que tienen que ver con el transporte marítimo, desde los contratos de compra y venta de mercancías que involucran transporte hasta los mercados financieros vinculados al sector, como algunos mercados de derivados. Es importante tomar en cuenta la creatividad y margen de autonomía de los funcionarios, pero también las presiones que los actores interesados ejercen sobre ellos y las disputas entre diferentes agencias con intereses distintos y muchas veces contrarios. Cada Estado tiene una organización única en la que las facultades regulatorias se dividen de forma diferente, así que una sub-clasificación de las agencias estatales no tendría coherencia suficiente para ser práctica en este trabajo; al referirme a Estados me refiero a conjuntos heterogéneos de organismos gubernamentales. En esta categoría también incluyo a la Unión Europea, aun cuando dista mucho de ser un Estado y es técnicamente una organización internacional, porque el transporte marítimo y la regulación de la competencia – fundamental para la industria – son materia comunitaria y, por lo tanto, salen de la jurisdicción de los Estados. La Corte Europea de Justicia ha respaldado esta opinión diciendo que “los Estados miembros ya no tienen competencia alguna para presentar propuestas nacionales a la Organización Marítima Internacional (OMI)¹⁰⁹ en las materias que son de la competencia exclusiva de la Comunidad, a menos que hayan sido expresamente facultados para ello por esta última”.¹¹⁰

¹⁰⁸ La definición de “agencias privadas” se establece en el apartado respectivo (véase *infra*, p. 40).

¹⁰⁹ La OMI es un organismo especializado de Naciones Unidas con sede en Londres, creado en 1948 con el mandato de establecer normas para la seguridad, la protección y el comportamiento ambiental que ha de observarse en el transporte marítimo internacional (OMI, “Introducción a la OMI” (dirección electrónica), disponible en <http://www.imo.org/es/About/Paginas/Default.aspx>, consultado el 15 de noviembre de 2015).

¹¹⁰ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia, *Commission v. Greece* (Caso C-45/07), 12 de febrero de 2009.

El derecho internacional reconoce dos formas en que un Estado regula distintos aspectos del transporte marítimo, una es como “Estado ribereño”,¹¹¹ que se refiere a la jurisdicción sobre los puertos y las aguas territoriales, y la otra es como “Estado de registro”, que se refiere a la jurisdicción sobre el buque que esté registrado bajo su derecho nacional. El derecho internacional del mar reconoce que un buque puede pertenecer a una compañía situada en un país pero estar registrado en otro.¹¹² Registrarse en alguna jurisdicción implica que el barco se sujeta a la legislación fiscal, laboral, comercial y de seguridad del lugar de registro.¹¹³ Los Estados tienen diferentes políticas de incentivos para las compañías que registren sus buques; la principal es el derecho de cabotaje o transporte marítimo entre puertos de un mismo Estado, que usualmente se reserva a barcos registrados en el Estado en cuyas aguas navegan. En segundo lugar, está el acceso a subsidios y otras medidas proteccionistas y en tercer lugar la legislación laxa en materia laboral y fiscal. En general, los países desarrollados tienen estándares laborales y fiscales más altos que los países en desarrollo, por lo que para muchas empresas europeas, japonesas, coreanas y estadounidenses es conveniente registrar sus buques en otros lados, por ejemplo en paraísos fiscales o en países que no impongan muchas obligaciones a quienes registran un barco – darle seguridad social a sus trabajadores, por ejemplo –. Los lugares que ofrecen regulaciones laxas en beneficio de los dueños y operadores de los barcos son llamados “registros abiertos” o “banderas de conveniencia”. Estos países, notablemente Panamá y Liberia, han agrupado una importante cantidad de buques registrados por la facilidad y economía del trámite. El uso de banderas de conveniencia prospera a pesar de que es duramente criticado por los gobiernos de países

¹¹¹ Este es el término que usa la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para referirse a los Estados con costas.

¹¹² El Art. 21 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se refiere a que debe existir una “relación auténtica” entre el Estado que concede la nacionalidad y el buque, concepto tomado de la sentencia *Nottebohm* de la Corte Internacional de Justicia en 1955 que se refería a la nacionalidad de una persona (Sentencia, *Nottebohm*, 6 de abril de 1955, *I.C.J. Reports 1955*, p. 23). Pero este concepto sigue siendo controvertido y, en todo caso, no se ha aplicado (Robert D. Sloane, “Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality”, *Harvard International Law Journal*, vol. 50, núm. 1, 2009, p. 26).

¹¹³ Nivedita M. Hosanee, “A Critical Analysis of Flag State Duties as Laid Down Under Article 94 of UNCLOS”, *The United Nations-Nippon Foundation Fellowship Programme 2009 – 2010*, Nueva York, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs, 2009, pp. 19-38.

desarrollados,¹¹⁴ en gran medida porque Estados Unidos ha tolerado su existencia para facilitar a sus empresas seguir siendo competitivas frente a sus rivales europeas y asiáticas.¹¹⁵

La regulación a cargo de los Estados ribereños abarca, sobre todo, el uso de puertos, la inspección de mercancía y la navegación por sus aguas territoriales. Todo buque que pase por el mar territorial de un Estado tiene que sujetarse a sus leyes,¹¹⁶ aunque el Estado debe respetar el derecho de paso inocente, es decir, el derecho a transitar libremente por el mar territorial de un Estado siempre que no se quebrante “la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño”.¹¹⁷ Fuera del mar territorial, aplican las leyes del Estado de registro.

Organizaciones internacionales

Numerosas organizaciones internacionales se ocupan de varios ámbitos de la regulación, las dos más importantes son la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La OMI es un organismo de Naciones Unidas con sede en Londres que se ocupa predominantemente de materias técnicas, de protección al medio ambiente y, junto con la OIT, de estándares laborales. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) solía tener un lugar fundamental en el establecimiento de reglas para la industria,¹¹⁸ pero desde que se disolvió el Comité de Transporte Marítimo en 1992, en buena medida porque muchos de los países del llamado “tercer mundo” abandonaron su oposición a las instituciones del libre mercado, la UNCTAD perdió su lugar como el principal

¹¹⁴ Véase, por ejemplo, John W. Schoen, “Liberian Shipping Draws Scrutiny: Taylor’s Exit Brings Calls for Registry Review”, *NBC News* (versión electrónica), 11 de agosto de 2003, disponible en <http://www.nbcnews.com/id/3072983/t/liberian-shipping-draws-scrutiny/#.VDzBWNrWv14>, consultado el 10 de octubre de 2014.

¹¹⁵ Alan W. Cafruny, "The Political Economy of International Shipping: Europe Versus America", *International Organization*, vol. 39, núm. 1, 1985, pp. 79-119.

¹¹⁶ Art. 21, Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

¹¹⁷ Art. 17, 18 y 19, Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

¹¹⁸ Por ejemplo, fue en la UNCTAD donde se negoció un Código de Conducta para las Conferencias de Cargueros Regulares que recibió mucha atención en su tiempo pero que nunca fue implementado del todo.

foro donde se discutían los cambios importantes a la regulación de la industria y ahora se encarga, sobre todo, de materias técnicas.¹¹⁹

La función de las organizaciones suele ser subsidiaria a la de los Estados y cuando se traslapan funciones entre organizaciones y Estados, las decisiones de las organizaciones suelen ser meramente recomendaciones o estar sujetas a la aprobación de los Estados, como la ratificación de las convenciones de la OMI. Aunque en algunas convenciones recientes, notando el problema de que la aplicación de las normas internacionales se dejaba a la voluntad de los Estados, que muchas veces no se interesaban en hacerlas cumplir, se le han dado facultades a la OMI para tomar decisiones obligatorias para sus miembros en materia de seguridad para los tripulantes y de contaminación por buques.¹²⁰

Agencias privadas

Agencias privadas son aquellas asociaciones de individuos o empresas que, a título propio, forman parte de un órgano de toma de decisiones. Las más importantes son las que actúan como portavoces y las que fijan estándares y evalúan su cumplimiento. Un ejemplo del primer tipo de agencia es la Cámara Naviera Internacional (*International Chamber of Shipping* o ICS), cuya membresía se compone de las asociaciones nacionales de dueños y operadores de barcos, a las que representa en organismos internacionales. Se han formado asociaciones de todo tipo y a nivel global, regional y nacional. Las asociaciones nacionales son particularmente importantes porque funcionan como grupos de presión frente al poder legislativo y las agencias reguladoras de cada Estado.

¹¹⁹ Mukherjee y Brownrigg, *Farthing on International Shipping ...*, *op. cit.*, p. 71.

¹²⁰ En particular el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar o SOLAS por sus siglas en inglés y el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques o MARPOL (véase Rüdiger Wolfrum, “Legitimacy of International Law and the Exercise of Administrative Functions: The Example of the International Seabed Authority, the International Maritime Organization (IMO) and International Fisheries Organizations”, *German Law Journal*, vol. 9, núm. 11, 2010, pp. 2054-2057) La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (International Seabed Authority) es la encargada de administrar las acciones de los estados en el lecho marino, de conformidad con la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Una de las agencias que fijan estándares más importantes es la Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación (*International Association of Classification Societies*), donde se deciden reglas sobre los detalles técnicos para la construcción y operación de barcos en todo el mundo y se ofrecen informes sobre las condiciones de 90% de la flota registrada en el mundo.¹²¹ La mayor parte de las agencias evaluadoras trabaja con estándares internacionales y buques de distintas nacionalidades, aunque muchas de ellas tienen su sede y principal centro de operaciones en un solo país. Lloyd's List es una de las más relevantes, tiene su sede en Londres, pero es tan influyente que buques de todas partes del mundo exhiben sus certificados de Lloyd's como una garantía más reconocida y confiable que la de la mayoría de las agencias calificadoras nacionales. Algunas agencias tienen una sola función, ciertas organizaciones tienen las tres funciones: representación, establecimiento de estándares y evaluación, como la ICS.

Participantes del mercado de transporte marítimo

Con participantes del mercado me refiero a aquellos que compran o venden un bien o servicio. Pueden agruparse en dueños de buques, operadores y consumidores del servicio de transporte en cada uno de varios mercados específicos. Dado el enorme valor comercial de un buque y la gran movilidad que tiene como activo, muchas empresas adquieren buques como depósito de valor y fuente de rentas – de forma análoga a como se adquieren bienes raíces – y se ofrecen en renta a compañías de operadores profesionales o directamente a los usuarios. Esto implica que los intereses y lo que está en juego para los dueños de los barcos es diferente a lo que enfrenta un operador que solo tiene los barcos en arrendamiento.

Los mercados son: de buques (nuevos y usados), fletes marítimos, marineros y oficiales (mercado laboral), combustibles, seguros marítimos y productos financieros. Cada uno de estos mercados tiene otras subdivisiones posibles, pero la más relevante es entre diferentes tipos de

¹²¹ “IACS Explained”, *International Organization of Classification Societies* (página electrónica), disponible en <http://www.iacs.org.uk/explained/default.aspx>, consultada el 9 de octubre de 2014.

buques de carga y de fletes. El mercado de buques se clasifica en buques de contenedores y de carga general, buques petroleros, y otros buques de carga especializados como de gas natural licuado, de químicos, refrigerados, etc.¹²² La importancia de la diferencia entre buques de contenedores y de carga general está en la relevancia de los contenedores en el transporte marítimo contemporáneo, importancia que no tienen otros tipos de empaque. Más adelante me referiré a la importancia de los contenedores. La diferencia entre cargueros de petróleo y el resto de los buques de carga especializados es relevante por el lugar fundamental del petróleo en la economía mundial; hay más buques petroleros que todos los demás tipos de barcos de carga especializados juntos.¹²³ Además, la mayoría de los dueños de los buques de petróleo son independientes y están organizados, agrupados en una organización internacional que defiende sus intereses, la Intertanko, que es sumamente influyente y ha representado los intereses de sus miembros en casos importantes frente a tribunales.¹²⁴

Los dos tipos principales de mercados de fletes son cargueros regulares (*liner*) y renta (*tramp*). Los cargueros regulares tienen rutas y tarifas fijas, que se cobran con base en el peso y volumen de la carga y el trayecto que recorran. Una ruta más corta no es necesariamente más barata, los precios dependen en gran medida de la infraestructura del puerto de destino, pues los operadores tienen que pagar cuotas de puerto y otros servicios, como el arrastre para colocar a un buque en posición de ser cargado o descargado (maniobrar los enormes buques petroleros o de contenedores a través de los estrechos espacios de los puertos es extremadamente difícil). Muchas veces los tiempos de espera se prolongan en los puertos debido al congestionamiento de las

¹²² Esta diferencia es estándar en las publicaciones especializadas, por ejemplo UNCTAD, *El transporte marítimo 2013, op. cit.*, p. x.

¹²³ *Ibid.*, p. 36. Es notable que 2010 fue el primer año en que el número de buques de carga sólida a granel (*dry bulk*) superó al de tanqueros de petróleo.

¹²⁴ Paul H. Avery, "State Oil Spill Prevention Laws and Intertanko: When is State Law Preempted?", *Ocean & Coastal Law Journal*, vol. 9, 2009, p. 119; Peter J. Carney, "The International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) v. Locke: Do Oil and State Tanker Regulation Mix?", *Ocean and Coastal Law Journal*, vol. 7, pp. 117 y Jan Willem van Rossem, "Interaction Between EU Law and International Law in the Light of *Intertanko* and *Kadi*: The Dilemma of Norms Binding the Member States but Not the Community", *Netherlands Yearbook of International Law*, núm. 40, 2009, pp. 183-227.

terminales, lo cual también produce gastos por combustible para el operador. Además, la carga y el buque generalmente se aseguran con primas diferentes para cada ruta y diferentes condiciones del barco; las aseguradoras cobran primas más altas para los buques que transitan rutas peligrosas y para los que están en condiciones deficientes. Los aumentos en las primas se transmiten al cliente cobrando precios más altos por el flete. En resumen, las rutas más económicas dependen no sólo de la distancia, sino también de la eficiencia de los puertos y la seguridad de las rutas por las que transita el buque.

Los fletes de renta funcionan con base en negociaciones entre proveedor y consumidor. Se puede rentar desde una sección del buque hasta el carguero completo y también pueden rentarse por viaje o por periodos de tiempo, que pueden ir de algunos días a varios años. Se puede rentar sólo el barco, o incluir también el combustible y/o la mano de obra; el precio varía correspondientemente. En este tipo de servicio el tipo de carga y las rutas no son relevantes para establecer el precio, sino la calidad del barco. Un barco será más caro en la medida en que esté en mejores condiciones, sea más grande y/o tenga tecnología más avanzada. Aquí intervienen las numerosas organizaciones de clasificación que emplean ingenieros navales para determinar si un buque es digno de zarpar hacia alta mar o no, cuál es su estado de mantenimiento y la calidad del combustible y mano de obra que ofrece. Estas organizaciones son sumamente importantes porque, a través de sus labores de evaluación, influyen sobre las decisiones de compra, arrendamiento y venta de navíos nuevos y usados y suelen servir como órganos consultivos de gobiernos que no tienen la posibilidad de mantener burocracias especializadas¹²⁵.

En general, los buques de contenedores y los de carga general son cargueros regulares, mientras que los cargueros, tanto de petróleo como de otras mercancías, suelen funcionar por

¹²⁵ Uno de los ejemplos más notables es Anglo Pacific Consultants, subsidiaria de Lloyd's of London (empresa con larga historia en los seguros marítimos). Esta compañía se dedica a fungir como mediador o *broker* entre los gobiernos que desean delegar funciones de autoridad y empresas que se dedican a desempeñarlas. Véase "Anglo Pacific Consultants (London) Ltd", Lloyd's (dirección electrónica), disponible en https://www.lloyds.com/the-market/i-am-a-lloyds-broker/news-and-events/broker-news/new-lloyds-brokers/anglo_pacific_consultants_london_ltd_approval_as_alloyds_broker, consultado el 15 de noviembre de 2016.

rentas.¹²⁶ Algunas grandes compañías tienen flotas de los dos tipos de fletes, pero, en general, suele ser el caso que las compañías se especialicen en un tipo de flete en particular. En otros casos, una sola compañía es propietaria de los buques y los opera para sus propias operaciones o aquellas de sus subsidiarias; las compañías petroleras y químicas muchas veces son dueñas de gran parte de los barcos que usan para transportar sus productos desde las fuentes o proveedores, entre instalaciones de la compañía y hacia las instalaciones de sus clientes.¹²⁷

Tradicionalmente, los cargueros regulares estaban organizados en cárteles, mientras que el mercado de fletes por renta de buques siempre ha sido altamente competitivo; incluso se ha dicho que es uno de los mercados que más se aproxima al ideal de competencia perfecta.¹²⁸ Pero los cárteles han decaído y el mercado de buques regulares se está volviendo menos oligopólico, aunque todavía persisten tendencias oligopólicas, sobre lo que volveré más adelante.

La regulación que rige al transporte marítimo es muy extensa, interviene la normatividad de los contratos de compraventa internacionales y sus términos, las leyes anti monopolio, las de fraude y las de seguros, además de la regulación de la responsabilidad en casos de incidentes durante el trayecto, que incluye instituciones que no existen en ningún otro régimen, como la institución de avería gruesa o general (*general average*) por la que, en caso de que un buque tenga que echar por la borda carga para salvar el barco por un siniestro, tanto el carguero como los demás clientes tienen que pagar la indemnización al dueño de la carga lanzada al mar en proporciones variables, casos que requieren de personal altamente especializado para

¹²⁶ Francesco Munari, "Competition in Liner Shipping", en J. Basedow et al., *The Hamburg Lectures on Maritime Affairs 2009 & 2010*, Berlin, Springer-Verlag, 2012, p. 4.

¹²⁷ Véase, por ejemplo, "The Shell Fleet", *Shell Global* (dirección electrónica), disponible en <http://www.shell.com/global/products-services/solutions-for-businesses/shipping-trading/about-shell-shipping/shell-fleet-Ing-carriers.html>, consultada el 11 de octubre de 2014. La compañía declara estar involucrada en el transporte marítimo desde su fundación a finales del siglo XIX y tener hoy en día una de las mayores flotas de tanqueros del mundo. Aunque algunas compañías han preferido una estrategia basada en la asociación con compañías de transporte más que en la posesión de los buques, por ejemplo ARAMCO ("Saudi's Aramco Merges Tanker Fleet with State Line", *AP* (versión electrónica), 5 de noviembre de 2012, disponible en <http://bigstory.ap.org/article/saudis-aramco-merges-tanker-fleet-state-line>, consultado el 11 de octubre de 2014).

¹²⁸ B. N. Metaxas, *The Economics of Tramp Shipping*, Londres, Athlone, 1971, p. 19

resolverse.¹²⁹ No corresponde a este trabajo ahondar en esta o en las muchas otras instituciones que influyen en el extenso cuerpo de regulaciones que afectan al transporte marítimo. Baste con señalar algunas de las más importantes y hacer explícito su origen en cambios del mercado que han alterado las estrategias de los actores involucrados y las respuestas de los reguladores. A continuación, me refiero a esos cambios.

Principales cambios en la industria del transporte marítimo y sus repercusiones

Me parece imposible dar cuenta del estado actual de la industria y del régimen internacional que la regula sin hacer referencia a tres de los cambios más significativos en la industria del transporte marítimo en las últimas décadas y las estrategias de las empresas y los gobiernos para adaptarse y seguir a flote en las aguas turbulentas del cambio. El primero de estos cambios es la “contenerización” (*containerization*), el segundo es la crisis de sobreoferta y el tercero la demanda social por medidas de protección al ambiente y a los derechos de los trabajadores.

La contenerización

Se refiere a la expansión del uso de contenedores para el transporte de mercancías por mar, un proceso que se volvió significativo desde los años setenta, aunque tiene raíces más antiguas.¹³⁰ Los contenedores son convenientes porque, al ser de un tamaño y peso uniforme, permiten que un barco se cargue y descargue con mucha más eficiencia que con el sistema anterior, en el que la carga estaba en empaques de tamaño y peso diferentes. Antes del uso de contenedores, los barcos pasaban la mayor parte del tiempo en los puertos, donde las labores de carga y descarga debían hacerse a mano. Pero con los contenedores se pueden usar grúas para moverlos, con lo que se reduce la cantidad de mano de obra empleada y el tiempo que un barco pasa en el puerto, que

¹²⁹ Incluso existe una asociación profesional, la Asociación de Ajustadores de Avería (Association of Average Adjusters) que participa como órgano consultivo.

¹³⁰ Marc Levinson, *The Box: How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger*, Princeton, University Press, 2006.

ahora se puede aprovechar para más viajes. Además, el contenedor es una protección más efectiva contra los posibles daños que un producto puede sufrir en el trayecto, resultado de los movimientos del barco y la exposición prolongada al sol, la lluvia y los cambios de humedad y temperatura. Otra ventaja adicional es que se puede trasladar la carga de un medio de transporte a otro, por ejemplo, de un barco a un camión o un tren, sin tener que cambiar el empaque, reduciendo los costos del manejo de la carga y del almacenamiento en bodegas.¹³¹

Recientemente se han introducido contenedores especializados para cargas líquidas, refrigeradas o que exceden el tamaño de un contenedor convencional. También se ha extendido el uso de contenedores para transportar cargas que usualmente se transportaban de otra manera, como granos y automóviles. Además, existe la modalidad de carga menor a un contenedor (*less than container load*), también llamada “consolidada”, en la que un cliente puede depositar con el proveedor del servicio de transporte una carga menor a 20 toneladas y/o 40 pies – que llenarían un contenedor –, en espera de que se acumulen suficientes cargas con el mismo destino para llenar el contenedor. Lo anterior ha permitido que se extiendan las ventajas de este medio de transporte a prácticamente todo tipo de cargas y a cualquier interesado en exportar o importar algún producto, por pequeño que sea.

La desventaja de los contenedores es que son costosos de producir, requieren instalaciones portuarias especializadas, mantenimiento constante para estar en condiciones de desempeñar su función y un tipo especial de barco. Sin embargo, como casi cualquier mercancía se puede poner en contenedores y su carga y descarga son altamente eficientes, se han buscado economías de escala mediante la construcción de enormes barcos que transportan sólo contenedores.

Las empresas proveedoras de servicios de transporte respondieron a este cambio fundamental en el mercado del transporte formando grandes conglomerados y consorcios que

¹³¹ *Ídem.*

incluyen no sólo navieras, sino también flotillas de camiones, trenes y/o aviones. Estas empresas pueden ofrecer servicios de “puerta a puerta”, en los que la carga se recoge en las instalaciones donde se produce y se entrega en las instalaciones del comprador. Además, la introducción de una nueva tecnología que requiere inversiones multimillonarias para aprovecharse eliminó la ventaja de muchas empresas consolidadas que contaban con barcos propios, pues todas las empresas tenían que comprar barcos nuevos para hacer uso eficiente de la nueva tecnología. Esto permitió que las llamadas economías emergentes, en especial las asiáticas que basaban su crecimiento en las exportaciones de manufacturas, desarrollaran enormes empresas de transporte de contenedores que lograron competir con las empresas ya establecidas. Hanjin de Corea del Sur, Evergreen de Taiwán y Malaysian International Container son ejemplos representativos. Los gobiernos de estos países fomentaron el desarrollo de tales compañías a través de varios mecanismos, como subsidios y préstamos blandos, pues percibieron la oportunidad de obtener parte de las ganancias, ahorrarse los costos del transporte y asegurar el flujo de las mercancías que querían exportar hacia sus principales mercados de destino y para importar sus insumos desde sus lugares de origen.¹³²

Al mismo tiempo, los gobiernos empezaron a invertir enormes cantidades en instalaciones portuarias para aprovechar el uso de contenedores.¹³³ Algunos puertos se volvieron tan grandes y eficientes que se volvió redituable para las compañías ofrecer servicios de transporte donde la carga salía de puertos menores con destino a un puerto “nodal” (*hub*) y luego a sus destinos finales. Aunque la compañía proveedora absorbe los costos del primer trayecto (*feeder*), este sistema es redituable porque algunos puertos como Singapur, Hong Kong o Shanghai se han vuelto tan eficientes en embarcar y desembarcar cargas que prácticamente todos

¹³² El argumento de que la contenerización contribuyó a la decadencia de las conferencias de cargueros regulares se basa en Mark W. Zacher y Brent A. Sutton, *Governing Social Networks: International Regimes for Transportation and Communication*, Cambridge, University Press, 1996, p. 67-78.

¹³³ Jeffrey Martin & Brian J. Thomas, “The Container Terminal Community”, *Maritime Policy & Management*, vol. 28, núm. 3, 2001, pp. 272-292.

los buques se pueden detener a hacer maniobras de carga en esos puertos, pues toman poco tiempo y estos grandes volúmenes de tráfico de buques implican que la carga pasa menos tiempo en bodegas – que le cuestan a la naviera – esperando un buque con una ruta que lo lleve a su destino.¹³⁴ Los gobiernos de países asiáticos con costas en el Pacífico, notablemente Singapur, Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur y, en menor medida, Malasia y Filipinas, vieron en este desarrollo una valiosa oportunidad para asegurarse un lugar importante en el mercado de transporte, no sólo porque podían obtener grandes beneficios monetarios de que las cargas pasaran por sus puertos, como las cuotas por uso de las instalaciones y todos los servicios relacionados, como asesoría jurídica y fiscal, sino porque, de forma análoga a las inversiones en nuevos barcos, se aseguraban de que hubiera infraestructura suficiente para la exportación de sus productos.¹³⁵ Esto, junto a la tendencia a formar cadenas internacionales de producción en Asia que requieren del transporte seguro y eficiente de bienes intermedios y productos terminados, explica que la mayoría de los puertos de contenedores más grandes y eficientes del mundo estén en la cuenca del Pacífico de Asia.

La consecuencia de estos cambios fue el debilitamiento de los oligopolios a través de conferencias. Las conferencias son asociaciones formales o informales de proveedores de servicios cargueros regulares que sirven una misma ruta, cuyos miembros acuerdan pautas de cooperación para limitar la competencia y controlar la fluctuación de la oferta, con lo que las empresas se protegen de la volatilidad en los precios de los fletes. Algunas conferencias sólo tienen como órgano de toma de decisiones una reunión periódica de sus miembros, mientras otras tienen una Secretaría y personal propio que se encarga de monitorear el cumplimiento de las reglas internas, diseñar las políticas del cártel y preparar las reuniones donde los miembros

¹³⁴ Robinson estudia este caso en el sistema Malasia-Singapur (Ross Robinson, “Liner Shipping Strategy, Network Structuring and Competitive Advantage: A Chain Systems Perspective”, *Shipping Economics*, núm. 12, 2005, p. 263-275).

¹³⁵ *Ibid.*, p. 263.

aprueban o rechazan las propuestas de la Secretaría.¹³⁶ Hay varias reglas típicas en este sistema, pero algunas conferencias no obligan a sus miembros a cumplir con todas. La primera es el acuerdo sobre tarifas; los miembros negocian una tarifa única y compiten sólo en otros aspectos, como la calidad del servicio. La segunda es la puesta en común de ganancias (*pooling of revenues*), que obliga a los miembros a reunir sus ganancias para repartirlas después. En algunos acuerdos se dividen por partes iguales, pero en otros se distribuyen de acuerdo a la proporción del servicio que cada empresa provee. La tercera regla es la rebaja aplazada (*deferred rebate*), procedimiento mediante el cual se premia a los clientes que sólo usan servicios de la conferencia con un descuento sobre el precio nominal al que el cliente tiene derecho si mantiene la lealtad, pero que pierde al usar los servicios de una empresa fuera de la conferencia.

La legislación antimonopolios no se aplica a las conferencias en muchas jurisdicciones, pero los términos de esa exención son diferentes. La Unión Europea aceptaba conferencias cerradas, es decir aquellas que sólo incorporaban nuevos miembros por un mecanismo interno, por ejemplo una elección que muchas veces tenía que ser unánime. La legislación de Estados Unidos sólo acepta las conferencias abiertas, donde cualquier empresa puede entrar o salir de la conferencia a voluntad.¹³⁷

Las conferencias fueron una característica de la industria desde sus inicios en el siglo XIX, pero empezaron a decaer a partir de la década de los setenta, en buena medida como resultado de la contenerización. Las principales responsables de la decadencia de las conferencias fueron las nuevas empresas asiáticas de transporte de contenedores y los proveedores de servicio “puerta a puerta”. Los nuevos actores del sistema surgieron fuera de las conferencias, que tenían miembros casi exclusivamente de países europeos, Estados Unidos y Japón. Para las nuevas

¹³⁶ *Farthing on International Shipping, op. cit.*, p. 111-120.

¹³⁷ Cafruny, *Ruling the Waves ...*, *op. cit.* Cafruny y otros (Munari, “Competition in Liner Shipping”, art. cit.; Federal Maritime Commission, *op. cit.*) argumentan que los gobiernos han exentado a las navieras de cumplir con la legislación en materia de competencia económica porque los dueños de buques han tenido mucho éxito en presionar al gobierno para que lo haga. En buena medida, los gobiernos han cedido por la necesidad de tener un suministro constante de servicios de transporte marítimo, que no dependa de los impredecibles ciclos de auge y caída del comercio internacional.

empresas no era redituable entrar en las conferencias, pues tenían la capacidad de competir con ellas y muchas veces eran más eficientes debido a sus menores costos de mano de obra y las economías de escala que habían logrado con ayuda de los subsidios del gobierno, por lo que repartir las ganancias no les resultaba atractivo. Además, algunas de ellas habían puesto en marcha servicios regionales e incluso “alrededor del mundo” en las que usaban más de una ruta, por lo que tendrían que formar parte de varias conferencias. En algunas ocasiones, las nuevas compañías se unían a aquellas conferencias donde les era redituable participar, pero la tendencia era hacia desvincularse de ellas y cualquier otro arreglo que limitara su capacidad para ofrecer sus servicios a más clientes.

El segundo efecto de la llegada de las empresas asiáticas es que la oferta de proveedores que estaban fuera de las conferencias se amplió tanto que las sanciones que las conferencias imponían a las empresas exportadoras ya no eran tan graves por la disponibilidad de otras opciones, que competían libremente en vez de participar en oligopolios. Ese aumento de la oferta se podía sostener en el futuro previsible, pues la demanda por servicios de contenedores seguía en aumento. Esto llevó a que cada vez más miembros de las conferencias empezaran a desertar de las mismas o, cuando menos, a violar las regulaciones impuestas al interior. Quedar fuera de la conferencia ya no era tan costoso para las empresas exportadoras porque abundaban las alternativas y las conferencias ya no podían asegurarles a sus miembros los beneficios de una demanda constante.

De forma paralela a este proceso, el desarrollo de conglomerados de empresas de logística que ofrecían servicios puerta a puerta minó aún más el poder de las conferencias. Estos nuevos actores fijaban precios para sus servicios que incluían varios medios de transporte, por lo que ya no era posible armonizar sus tarifas con las de los miembros de las conferencias, pues tenían que incluir en sus cálculos de precios las ganancias o pérdidas marginales de los otros tipos de transporte. Por lo tanto, estas empresas, que muchas veces eran de las más grandes e

influyentes, salieron de las conferencias o las relegaron cada vez más, con lo cual disminuía aún más la capacidad de las conferencias para asegurar beneficios a sus miembros.

Con el resurgimiento de los principios de libre mercado en gran parte del mundo desde los años ochenta se empezaron a reconsiderar las exenciones a las leyes de competencia que los países desarrollados habían otorgado a las conferencias. Este proceso estuvo acompañado de una revisión crítica de la defensa de los oligopolios en el transporte que ofrecían las teorías económicas.¹³⁸ Los críticos de la perspectiva tradicional atacaron la idea de que los oligopolios eran necesarios para mantener precios y oferta estables. Las conferencias, debilitadas por los factores que menciono arriba, tenían una posición bastante débil para defender sus intereses en este nuevo ambiente más hostil hacia ellas, mientras los actores independientes habían ganado mucha fuerza e influencia.¹³⁹ Así, la organización de los proveedores en cárteles ya no era una posibilidad para muchos, aunque quedaba pendiente la regulación de otro tipo de asociaciones colusorias, a las que me refiero más adelante.

La recurrencia de crisis de sobreoferta

La industria del transporte marítimo se enfrenta a un problema persistente, podríamos decir intrínseco a su naturaleza: los ciclos de exceso y escasez de oferta. Los economistas del transporte han hecho notar la proclividad de la industria del transporte marítimo a situaciones de “núcleo vacío”. Este modelo, propuesto por Lester G. Telser¹⁴⁰ y aplicado por William Sjostrom y

¹³⁸ Munari, “Competition in Liner Shipping”, art. cit.

¹³⁹ Una de las consecuencias de esto fue la derogación en 2008 de la exención que se había ofrecido a las conferencias en materia de cumplimiento de la legislación de competencia de la Unión Europea, lo que había dado origen, en buena medida, a la creación de las conferencias, cortando el sistema de raíz. Estados Unidos también empezó a considerar esta opción (Federal Maritime Commission, *Study of the 2008 Repeal of the Liner Conference Exemption from European Union Competition Law*, Washington, FMC, 2012). La Comisión no encontró evidencia, por cierto, de que la medida europea hubiera bajado los costos de los fletes marítimos (p. 217-219).

¹⁴⁰ Lester G. Telser, “The Usefulness of Core Theory in Economics”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, núm. 2, 1994, pp. 151-164.

Stephen C. Pirrong al caso particular del transporte marítimo,¹⁴¹ predice que si disminuye la demanda no habrá incentivos para que nuevas compañías empiecen a participar en el mercado, por los altos costos fijos de entrar, mientras las firmas ya existentes tendrán incentivos para seguir produciendo, vendiendo sus servicios a un precio apenas suficiente para cubrir sus costos operativos porque buscarán recuperar los costos fijos en los que incurrieron antes.

El modelo también predice que en una situación en que la demanda llega a un punto bajo crítico no habrá un precio que pueda satisfacer oferta y demanda, porque habrá más productores potenciales (esto es, aquellos que tienen los medios para producir pero que no lo hacen porque el precio del mercado no puede cubrir sus costos marginales) que productores reales (*actual producers*). Esa circunstancia lleva a una situación en la que cada aumento del precio que pudiera generar ganancias para los productores inducirá a los productores potenciales a empezar a producir, lo que provocará que el precio baje nuevamente por el aumento en la oferta.

Como la escasez en la demanda de transporte marítimo corresponde a caídas en el volumen del comercio internacional, es de esperarse que la industria del transporte marítimo caiga en situaciones de núcleo vacío en cada crisis que afecte al comercio internacional. Aunque también el caso contrario es cierto, cuando el comercio crece, prosperan los transportistas. Por esto, conforme aumenta el comercio mundial, crece el número de empresas involucradas en el transporte marítimo y las ya existentes amplían sus capacidades comprando barcos nuevos más grandes, pero cuando llega una depresión del comercio, como la que sucedió a las crisis financieras de 1997 y 2008, ocurren caídas pronunciadas en la demanda de transporte que provocan crisis de sobreoferta. Este exceso de oferta tarda varios años en equilibrarse, no sólo por la capacidad acumulada durante los tiempos de bonanza, sino por el importante número de órdenes pendientes de barcos nuevos que usualmente demoran de uno a cuatro años en entregarse

¹⁴¹ William Sjostrom, "Collusion in Ocean Shipping: A Test of Monopoly and Empty Core Models", *Journal of Political Economy*, vol. 97, núm. 5, 1989, pp. 1160-1179; Stephen Craig Pirrong, "An Application of Core Theory to the Analysis of Ocean Shipping Markets", *Journal of Law and Economics*, vol. 35, núm. 1, 1992, pp. 89-131.

y por los contratos de arrendamiento a largo plazo que pesan sobre buena parte de los cargueros petroleros, de granel y especializados.

La solución a esta situación es limitar la entrada de nuevos participantes al mercado. La principal respuesta a este problema habían sido las conferencias de cargueros regulares, pero, como ya mencioné, éstas están en decadencia desde hace varios años. Así que las empresas han buscado nuevos mecanismos para cooperar y los clientes y reguladores han respondido a estas nuevas iniciativas de formas diferentes. Uno de estos nuevos mecanismos es la organización de consorcios,¹⁴² asociaciones de compañías que reúnen sus flotas para proveer el servicio. La diferencia con las conferencias es que un consorcio opera directamente los barcos y las conferencias no. Históricamente, los consorcios habían convivido e incluso cooperado con las conferencias, pero, a diferencia de éstas últimas, los consorcios no habían sido regulados sino hasta 1992, año en que la Unión Europea pasó la Regulación 479/92.¹⁴³ Pero esta norma, lejos de limitar su capacidad, hizo oficial su exención de la legislación de competencia de la Unión Europea, aun cuando las conferencias ya no tienen ese beneficio. Ni durante las negociaciones, ni en estos días se esperaba un cambio en esta situación a corto plazo, pues la Unión Europea acaba de extender la exención hasta 2020.¹⁴⁴

Surgieron también otros acuerdos llamados de “estabilización”, separados también de las conferencias, que tenían como propósito reunir varias empresas en las rutas Transpacífica y Europa-Lejano Oriente para una reducción conjunta de hasta 10% del tonelaje. Pero estos acuerdos fueron suspendidos en 1995 y no volvieron a surgir, aun cuando en 1996 hubo otro intento por llegar a un nuevo acuerdo.¹⁴⁵ Tras el fracaso de los acuerdos de estabilización

¹⁴² Sobre los consorcios en el transporte marítimo véase *Farthing on International Shipping, op. cit.*, p. 122.

¹⁴³ “Council Regulation (EEC) No 479/92 of 25 February 1992 on the Application of Article 85 (3) of the Treaty to Certain Categories of Agreements, Decisions and Concerted Practices between Liner Shipping Companies (Consortia)” *Official Journal*, L 055, 1992, p. 3-5; *Farthing on International Shipping, op. cit.*, p. 122.

¹⁴⁴ Comisión Europea, “Antitrust: Commission Extends Validity of Special Competition Regime for Liner Shipping Consortia Until April 2020”, *Press Releases Database* (dirección electrónica), 24 de julio de 2014, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-717_en.htm, consultado el 9 de octubre de 2014.

¹⁴⁵ *Farthing on International Shipping, op. cit.*, p. 123.

empezaron a observarse importantes fusiones y adquisiciones que formaron nuevas entidades con capacidades gigantescas. Esta nueva estrategia de formar empresas que controlen enormes cantidades de recursos parece ser la preferida para crear economías de escala que dificulten la entrada de nuevos participantes, sobre todo en el transporte de contenedores, reemplazando así a la cooperación basada en acuerdos informales. La historia de la compañía P&O ilustra esta tendencia. Las importantes compañías británicas P&O, Ocean, British & Commonwealth y Furness Withy formaron una entidad llamada Overseas Containers Ltd. (OCL). En principio, OCL era una organización con una identidad diferente a la de sus miembros que éstos aprovechaban para coordinar sus acciones, como en un consorcio. OCL fue pionera en los acuerdos de cooperación alternativos a las conferencias y marcó la tendencia de varios años por venir. Pero P&O compró las acciones de los demás miembros del consorcio y se convirtió en el gigante P&O Containers, inaugurando una nueva etapa en donde la integración vertical de las empresas sustituyó al acuerdo horizontal que era la esencia de OCL. Luego, en 1998, la compañía estableció junto con Nedlloyd de Países Bajos una nueva entidad llamada P&O Nedlloyd – aunque P&O era miembro de otro consorcio de gran envergadura llamado Global Alliance –, con lo que P&O Nedlloyd se convirtió en la tercera compañía de contenedores más grande del mundo. La historia no terminó ahí, sino que, en 2005, Maersk de Dinamarca adquirió P&O Nedlloyd. Así, la compañía danesa que hacía poco había adquirido SeaLand, otra importante compañía de contenedores, se convirtió en la más grande empresa dedicada al transporte marítimo.¹⁴⁶

Varias compañías siguieron esta tendencia, que se volvió aún más marcada después de la crisis de 2008. Estos son los años en que las compañías chinas ya se estaban volviendo importantes competidores para las empresas que tradicionalmente habían dominado la industria, quizá impulsando este proceso de formar corporaciones gigantescas a partir de fusiones y

¹⁴⁶ *Farthing on International Shipping, op. cit.*, p. 121, 124.

adquisiciones. A fin de cuentas, el sistema anterior había fallado en impedir la entrada de nuevos actores al mercado.¹⁴⁷

Esto muestra que, aunque las conferencias como forma específica de organización para limitar la competencia están en decadencia, las compañías siguen eligiendo estrategias para formar oligopolios, aunque con formas diferentes que presentan nuevos retos a los reguladores y a los competidores. Esta situación difícilmente se va a revertir porque la prolongada crisis de sobreoferta que la industria atraviesa desde 2008 no parece poder resolverse pronto, poniendo en peligro los magros márgenes de ganancia de las empresas de transporte, por lo que las compañías reclaman a sus gobiernos la posibilidad de organizarse de alguna manera para racionalizar costos y limitar la competencia para no caer en una situación de núcleo vacío, que sería perjudicial para las empresas y todo el comercio mundial que depende de tarifas estables en el transporte y disponibilidad de oferta.

Además de los problemas que las empresas enfrentan por la naturaleza del mercado, la industria se ha enfrentado a las críticas de numerosas organizaciones de protección del medio ambiente. Éstas han creado costos adicionales a las compañías proveedoras cuando los Estados más influyentes deciden aplicar la normatividad en esta materia para cumplir con compromisos internacionales. En el siguiente apartado me refiero a los avances en la regulación ambiental y sus consecuencias para proveedores y compradores.

Avances en la responsabilidad por daños al medio ambiente y en los derechos laborales

¹⁴⁷ “CMA CGM, Maersk Line and MSC to Establish an Operational Alliance”, *CMA CGM* (dirección electrónica), 18 de junio de 2013, disponible en <http://www.cma-cgm.com/news/1/cma-cgm-maersk-line-and-msc-to-establish-an-operational-alliance>, consultado el 12 de octubre de 2014. La tendencia a formar nuevas entidades a partir de acuerdos de cooperación continúa. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ya había llamado la atención sobre la incidencia de esta tendencia en su reporte sobre la industria en 2013, pero se volvió una preocupación para muchos – incluyendo al gobierno chino y sus empresas – cuando se anunció en 2013 que las tres más grandes compañías de contenedores, Maersk Line, Mediterranean Shipping Co. y CMA CGM, todas ellas europeas, formarían una alianza a largo plazo.

Por último me refiero a una tendencia que incide cada vez más sobre la forma en que operan las empresas dedicadas al transporte marítimo: la creciente regulación de condiciones que ponen en riesgo al medio ambiente y la de los derechos laborales. La proliferación de normas en estos dos ámbitos está mermando, como nunca antes, la libertad con la que operaban las navieras y, como sucede con los otros cambios a los que me he referido, le da ventajas a los actores con mejores condiciones para adaptarse y pone en riesgo la viabilidad de modelos que tuvieron éxito durante mucho tiempo. Primero me refiero al desarrollo de regulaciones ambientales.

A pesar de que el transporte marítimo es la forma de transporte que produce menos emisiones de gases de efecto invernadero por tonelada de carga transportada,¹⁴⁸ ha sido blanco de varios ataques por parte de grupos de protección al medio ambiente preocupados por los derrames de petróleo y otros contaminantes; las emisiones de gases como el dióxido de carbono y dióxido de azufre y la introducción de especies invasoras por intercambio de agua de lastre (*ballast water*). En este ámbito, los reguladores tienen la iniciativa y los participantes del mercado reaccionan, a diferencia de las tendencias anteriores (contenerización y crisis de sobreoferta), en las que son los actores del mercado quienes toman la iniciativa y se movilizan para implementar regulaciones más estrictas.

Las presiones para que las empresas de transporte marítimo tomen medidas preventivas para evitar el daño al medio ambiente y para que respondan en el caso de que éste ocurra tienen su origen en los primeros derrames petroleros. El Convenio Internacional Relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que Causen Contaminación por Hidrocarburos, firmado en Bruselas el 29 de noviembre de 1969, es el primer instrumento internacional sobre daños al medio ambiente causados por buques, promulgado después del incidente del SS Torrey Canyon, un tanquero de petróleo que naufragó en la costa de Cornwall en el Reino Unido en

¹⁴⁸ Jianing Zheng, Hao Hu y Lei Dai, "How Would EEDI Influence Chinese Shipbuilding Industry?", *Maritime Policy & Management*, vol. 40, núm. 5, 2013, p. 495.

1967. Desde entonces, la OMI se ha involucrado activamente en la codificación de normas de derecho internacional para la protección al medio ambiente.

Durante un tiempo fue un área poco explorada del derecho internacional que requirió de numerosas conferencias y de más incidentes graves de contaminación que justificaran las crecientes presiones de la opinión pública para que se crearan otros instrumentos en la OMI que atribuyeran responsabilidades a los Estados ribereños, a los de registro y a las compañías. Entre éstos, los más importantes son el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL por sus siglas en inglés) de 1973, enmendado en 1978, que incluye contaminación por petróleo y otras sustancias líquidas, sustancias nocivas dentro de empaques, drenaje, desechos y contaminación del aire; la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que establece la responsabilidad del Estado ribereño; y el Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques de 2004 (Convenio sobre Agua de Lastre).

El agua de lastre es necesaria para estabilizar buques descargados, ya que conforme un barco descarga la mercancía tiene que compensar el peso con otro material. Los barcos de madera tenían que usar piedras y arena como lastre, pero con la construcción de barcos de acero se empezaron a utilizar tanques de agua que son más rápidos de llenar y vaciar. Los barcos suelen llenar sus tanques en un puerto e ir descargándolos cuando recogen mercancía en diferentes puertos. Pero se descubrió que al momento de llenarlos succionaban formas de vida, como microorganismos, moluscos y crustáceos. Al momento de descargarlos, esas especies eran introducidas en nuevos ecosistemas, en ocasiones a distancias enormes de su lugar de origen. La introducción de nuevas especies empezó a dañar profundamente ecosistemas frágiles en muchas partes del mundo con efectos desastrosos para el medio ambiente, que se reflejaban en daños a la industria pesquera y turística de varios lugares, así como a grandes obras de infraestructura, como las presas y plantas de tratamiento de agua en el Amazonas, que fueron invadidas por una especie

de molusco originaria de China y el Sureste de Asia que se reproduce en enormes conglomerados, obstruyendo el flujo de agua.¹⁴⁹

Este tipo de daño al ambiente llamó la atención internacional. La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo lo identificó en 1992 como uno de los riesgos más graves al medio ambiente marino.¹⁵⁰ El asunto se turnó a la OMI, que ya había identificado el tema desde 1973 cuando se negociaba el MARPOL, pero que no lo había incluido en ese Convenio. La OMI publicó dos directrices relacionadas con el uso del agua de lastre, pero terminaron siendo inoperantes dados los costos y el riesgo que representaban para los buques.¹⁵¹ La OMI convocó a una conferencia diplomática para formular un documento con disposiciones obligatorias en las que se establecieran medidas para la reducción del daño. En 2004 esos esfuerzos se cristalizaron en la firma del Convenio sobre Agua de Lastre. El tratado requiere que los puertos tengan instalaciones para descargar el agua y monitorear la observancia de las regulaciones internacionales en sus aguas territoriales. También exige que los buques adquieran sistemas de tratamiento de agua, con fechas límite diferentes dependiendo de la antigüedad de los buques.

La mayor parte de las medidas para la protección del medio ambiente, como las mencionadas anteriormente, se adoptaron mediante tratados internacionales que se negociaron con la participación de los Estados y las agencias que representan los intereses de los agentes de mercado y están sujetos a la ratificación de los Estados. Pero, recientemente, la OMI ha tomado decisiones técnicas que en la práctica son obligatorias para los Estados miembro por ser parte de alguno de los tratados internacionales. Una de esas medidas es el nuevo Índice de Eficiencia Energética en el Diseño (IEED). El IEED es una medida de las emisiones de CO² de un buque

¹⁴⁹ BBC y OMI, *Invaders of the Sea* (documental), 2007, disponible en <http://www.imo.org/en/MediaCentre/Multimedia/Video/Pages/InvadersOfTheSea.aspx>, consultado el 12 de febrero de 2015.

¹⁵⁰ Asamblea General de Naciones Unidas, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Nueva York, Naciones Unidas, 1992, p. 31, párrafos 163, 164.

¹⁵¹ El método más económico, descargar el agua de lastre en mar abierto, es potencialmente peligroso porque compromete el balance del buque, poniéndolo en riesgo cuando las condiciones climáticas no son buenas.

por unidad de carga.¹⁵² Varios factores influyen en el índice, como el diseño del barco, la velocidad a la que navega y el combustible que usa. Por una enmienda al Anexo VI del MARPOL, respetar el IEED se vuelve obligatorio para los barcos nuevos de los Estados parte. Aunque los Estados tienen la opción de ser partes del MARPOL, es la OMI quien decide la forma de calcular el IEED. Se deja a los Estados la libertad para elegir la medida que más les convenga para cumplir con las metas de reducción de emisiones que se fijaron en la enmienda, pero si los operadores no están dispuestos a disminuir la velocidad de navegación, entonces tendrán que adquirir barcos con diseños más avanzados, nuevas tecnologías de propulsión o usar nuevos combustibles. Los participantes del mercado tuvieron muy poco espacio de maniobra.

Las nuevas medidas de protección al ambiente implican nuevos costos para las empresas. Aunque algunos métodos son poco costosos, como descargar en mar abierto las aguas de lastre en vez de en los puertos y bajar la velocidad para reducir las emisiones de CO², cada una tiene sus inconvenientes. Los más afectados son los que tienen poco acceso a las tecnologías que requieren los nuevos estándares, como muchas compañías chinas, que tienen que subir sus precios para cubrir los costos derivados de la normatividad ambiental.¹⁵³ Esto ayuda a explicar por qué muchos Estados todavía no ratifican los acuerdos pertinentes y se han resistido a la implementación de los estándares que imponen algunos Estados ribereños.

Así como la Organización Marítima Internacional ha sido el foro para negociar la regulación sobre estándares de protección al medio ambiente, la Organización Internacional del Trabajo ha sido el lugar donde se han discutido numerosas regulaciones laborales para la protección de las personas que trabajan en el mar. Pero, a diferencia de la regulación ambiental, la protección laboral en la industria marítima tiene una larga tradición. Los trabajadores de los

¹⁵² Sobre la IEED, véase Zheng, *et al.*, art. cit.

¹⁵³ El ejemplo más reciente es el sobrecargo por combustible de bajo nivel de sulfuro que muchas compañías empezarán a cobrar a partir de 2015 en respuesta a la más reciente regulación internacional sobre los niveles de azufre en los combustibles de barco. Véase Greg Knowler, "Shippers Brace for Low-Sulfur Fuel Surcharge in January", *JOC.com* (dirección electrónica), 25 de septiembre de 2014, disponible en http://www.joc.com/maritime-news/shippers-brace-low-sulfur-fuel-surcharge-january_20140925.html, consultado el 1 de octubre de 2014.

puertos y los que están a bordo de los buques han formado poderosos sindicatos en Europa Occidental, Japón y Estados Unidos, que presionan constantemente a sus gobiernos por promover acuerdos internacionales que pongan estándares mínimos en la protección de los trabajadores.¹⁵⁴ Pero, a diferencia de los Convenios de la OMI, los de la OIT han sido poco ratificados, por lo que no hay certeza sobre qué reglas se pueden aplicar a los casos concretos, situación que beneficiaba a los que no estaban obligados a cumplir con estándares más altos.

Muchas de las empresas que ahora se enfrentaban a las nuevas regulaciones eran las mismas que perdieron los privilegios que conllevaba la organización por oligopolios y que habían tenido que lidiar con la competencia de nuevos actores – que suelen ser los que se benefician de regulaciones menos estrictas –. Esta situación provocó que un grupo de países¹⁵⁵ presionara por negociar un instrumento que diera coherencia a la maraña de regulaciones existentes y fuera aplicable a la mayoría de los casos; ese proyecto desembocó en la negociación de un Convenio sobre el Transporte Marítimo.

Pero antes de pasar al análisis de la negociación de ese acuerdo y esclarecer la magnitud de la influencia de China en este proceso clave para la industria del transporte marítimo – objetivo principal de este trabajo –, es importante aclarar qué papel jugaban las empresas y el gobierno chinos en el transporte marítimo, a partir de un análisis de la relación de los reguladores con los proveedores de servicios de transporte marítimo en China y de las capacidades materiales de las empresas chinas, que presento en el siguiente capítulo.

¹⁵⁴ Nathan Lillie, *A Global Union for Global Workers: Collective Bargaining and Regulatory Politics in Maritime Shipping*, Nueva York, Routledge, 2006.

¹⁵⁵ Sobre todo las potencias marítimas de Europa Occidental, Japón y Corea del Sur, que buscaban frenar la competencia desleal de trabajadores provenientes de países en desarrollo, como China, Filipinas e Indonesia (Lillie, *A Global Union...*, *op. cit.*). Patrick Chaumette sugiere que Francia y Noruega fueron los principales impulsores (“El Convenio sobre el trabajo marítimo, cuarto pilar del Derecho internacional marítimo”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 82, p. 71).

CAPÍTULO 3 LAS CAPACIDADES RELATIVAS DE CHINA EN EL TRANSPORTE MARÍTIMO¹⁵⁶

La República Popular China (RPC) tiene un lugar único en la industria del transporte marítimo, pues, como nuestro en este apartado, tiene mecanismos para influir sobre partes sustanciales de la oferta y de la demanda, mientras los otros grandes actores de la industria suelen tener influencia sobre sólo una de las dos. Este control descansa en la peculiar relación entre Estado y empresa en la RPC, donde los reguladores protegen tanto a proveedores, como a clientes, pero, al mismo tiempo, los someten a un control estricto para que se ajusten a los objetivos del Estado. Los otros países que podrían citarse como ejemplo de poder sobre oferta y demanda, Japón, Estados Unidos y la Unión Europea, tienen un control mucho menos directo que el gobierno chino sobre las empresas que prestan o requieren el servicio de transporte marítimo, aunque también las protegen. Pero hay ciertos límites al control del gobierno chino que saltan a la vista cuando se analiza con cuidado la estructura corporativa de las empresas, los tipos de servicios que prestan y la relación de dependencia frente a compañías e intereses extranjeros.

Para mostrar el grado de control que tiene el gobierno chino sobre la oferta de transporte marítimo, este capítulo desarrolla la relación del gobierno de la RPC con los proveedores chinos y el peso de estas empresas en relación con el resto de los actores. Y para mostrar la importancia de China en la demanda de ese transporte, describo primero los mecanismos de los que dispone el gobierno para influir en ella y después la importancia relativa de esa demanda en el mercado global del transporte marítimo.

Padres severos, hijos pródigos: la relación entre reguladores y proveedores del transporte marítimo en la RPC

¹⁵⁶ Este capítulo sólo se referirá a las capacidades materiales y las características del gobierno chino que hacen más creíble la amenaza de movilizar esas capacidades para hacer valer sus intereses. Otras formas de poder se discuten en el capítulo 4.

El gobierno de la RPC destina enormes cantidades de recursos a sus empresas proveedoras de servicios de transporte marítimo, pero esta ayuda viene con condiciones. Conforme ha ido avanzando la liberalización de la economía y la crisis de sobreoferta de la industria, el gobierno chino ha exigido cada vez más de las empresas a las que auxilia, aunque las recompensas son generosas para los que cumplen con las expectativas de los reguladores. Agentes del gobierno dirigen las principales empresas, pero esto no les garantiza acceso a los recursos ni el favor de las agencias reguladoras. Además, al participar en los mercados internacionales de capital, se sometieron al escrutinio de inversionistas privados y las reglas de las bolsas de valores. Aunque se piense que en la bolsa de Shanghai podrían tener ciertos privilegios, en Hong Kong y Singapur es mucho más difícil evadir las regulaciones. Entender la forma y el grado en que el gobierno controla a sus empresas es importante para conocer qué tanto influye en su comportamiento para que se ajusten a los intereses del gobierno. A continuación, desarrollo la forma en que se estructura la propiedad de las dos principales empresas proveedoras en China, China Ocean Shipping Company (COSCO) y China Shipping Company (CSC).

Diferentes entidades comerciales comparten el nombre COSCO, todas ellas son subsidiarias de China Ocean Shipping (Group) Company (Grupo COSCO), una empresa registrada en China como propiedad del Estado en 1992, resultado de una reestructuración de la empresa China Ocean Shipping Company, la COSCO original, que tenía operaciones internacionales desde 1967.¹⁵⁷ Tras una reestructuración de la compañía, se fundó Grupo COSCO, una entidad formada por varias compañías, y se decidió que la empresa China COSCO Holdings Company Limited (China COSCO) encabezaría las operaciones del grupo.¹⁵⁸ Se creó China COSCO como una empresa privada en 2005, aunque Grupo COSCO se ha mantenido

¹⁵⁷ “Introduction”, *COSCO Group* (dirección electrónica), disponible en <http://en.COSCO.com/col/col771/index.html>, consultado el 8 de noviembre de 2014. En un principio, COSCO respondía al Ministerio de Comunicaciones.

¹⁵⁸ “History”, *COSCO Group* (dirección electrónica), disponible en <http://en.COSCO.com/col/col770/index.html>, consultado el 8 de noviembre de 2014.

como el accionista mayoritario.¹⁵⁹ China COSCO supervisa las operaciones de diferentes subsidiarias, cada una a cargo de distintas actividades, como la manufactura y arrendamiento de contenedores, la construcción de barcos, las operaciones en puertos y las diferentes formas de fletes marítimos, regulares y chárter. China COSCO está inscrita en las bolsas de valores de Shanghai y de Hong Kong. Otras subsidiarias de Grupo COSCO son COSCO Corporation Limited, registrada en la bolsa de Singapur con importantes actividades de construcción y reparación de barcos y servicios logísticos, COSCO Pacific Limited, activa en la bolsa de Hong Kong y dedicada a la operación de terminales portuarias; COSCO International Holdings Limited, también registrada en Hong Kong con operaciones de compra-venta y arrendamiento de barcos, seguros marítimos, equipo y refacciones, combustible y producción de revestimientos para contenedores, barcos y otras industrias. También están COSCO Shipping Company Limited que se dedica al transporte especializado, como cargas que no caben en contenedores y de grandes dimensiones o peso, como grúas, y, finalmente, China International Marine Containers registrada en la bolsa de Shenzhen – ciudad china colindante con Hong Kong –, con negocios de venta y arrendamiento de contenedores y transporte de energéticos, químicos y alimentos, plataformas petroleras, instalaciones aeroportuarias e incluso servicios financieros y de marketing. Otras entidades, sin registro en bolsas de valores, son COSCO Logistics, COSCO Bulk y COSCO Container Lines, cada una con su respectivo ámbito de negocios.

La presencia del Partido Comunista Chino (PCC) en la administración de las empresas es clara. En Grupo COSCO, la compañía matriz de todas las anteriores, hay un Comité del Partido. Durante el periodo estudiado, el dirigente del Comité del Partido de COSCO fue Wei Jiafu, miembro del PCC y del Congreso Nacional Chino. Asumió el cargo de Presidente (*chairman*) de Grupo COSCO y de todas las subsidiarias cuando se convirtió en líder del Comité del Partido de

¹⁵⁹ *China COSCO Company Limited Articles of Association*, p. 5, disponible en <http://en.chinaCOSCO.com/attach/0/1303080901015627971.pdf>, consultado el 8 de noviembre de 2014.

COSCO en 1998. Cuando Wei Jiafu dejó el cargo en 2013, su sucesor, Ma Zehua, accedió a la presidencia de grupo COSCO de la misma forma que Jaifu.¹⁶⁰

Esto es muestra de que aun cuando éstas están sujetas a las reglas de las bolsas de valores de otros países, el control del PCC sobre las empresas de Grupo COSCO permanece a través de la nominación de sus líderes. Además, un buen número de los empleados están afiliados al PCC y hay varios Comités del Partido con diferentes jerarquías en las subsidiarias. Esto no es un secreto, las compañías hacen pública su cercana relación con el PCC; por ejemplo, China COSCO Bulk Shipping Group Company Limited declara públicamente en su página de internet en inglés que tiene 18 Comités del Partido, con casi 500 ramas y un total de 8,111 empleados que son miembros del PCC.¹⁶¹

China Shipping (Group) Company (CSC) opera en circunstancias similares. Es una entidad creada por la fusión de varias empresas en julio de 1997 que se convirtió en la otra segunda compañía de transporte marítimo en China. En agosto del año de su creación, CSC estableció la empresa China Shipping Containers Line Limited (CSCL) con operaciones de transporte marítimo de contenedores y algunos negocios de desarrollo de terminales portuarias y de refrigeración.

Además de las funciones que titularmente tienen los representantes del PCC en ambas empresas, el Partido tiene otros instrumentos para constreñir las acciones de la empresa, como el control sobre el acceso al crédito. Es ampliamente reconocido que el desarrollo del mercado financiero formal en China no ha correspondido con el crecimiento de su economía.¹⁶² Los

¹⁶⁰ Johanne Chiu, "COSCO Group Chairman Wei Jiafu Steps Down: 'Captain Wei' to Be Replaced by COSCO President Ma Zehua", *The Wall Street Journal*, 2 de julio de 2013.

¹⁶¹ "Party Building", *China COSCO Bulk Shipping (Group) Co. Ltd.* (dirección electrónica), disponible en <http://en.chinaCOSCObulk.com/gywm:qydj.jhtml>, consultado el 7 de noviembre de 2014.

¹⁶² Véase, por ejemplo, Meghana Ayyagari, Asli Demirgüç-Kunt y Vojislav Maksimovic, "Formal versus Informal Finance: Evidence from China", *Policy Research Working Paper*, núm. 4465, 2008; "Shadow Banking in China: The Wenzhou Experiment", *The Economist* (versión electrónica), 7 de abril de 2014, disponible en <http://www.economist.com/node/21552228>, consultado el 8 de noviembre de 2014; Simon Montlake, "Shine a Light on China's Underground Banks, Shady Bankers", *Forbes* (versión electrónica), 3 de diciembre de 2012, disponible en <http://www.forbes.com/sites/simonmontlake/2012/03/12/shine-a-light-on-chinas-underground-banks-shady-bankers/>, consultado el 8 de noviembre de 2014.

bancos principales de China son propiedad mayoritaria del Estado y tienen la tendencia a prestar solamente a otras grandes empresas que también son propiedad del Estado. Además, el gobierno regula la compra-venta de instrumentos financieros y la emisión de acciones por parte de las empresas.¹⁶³ Las demás empresas, con poca disponibilidad de crédito, tienen que recurrir a mercados informales de crédito donde hay poca certidumbre sobre las condiciones en que se hacen los préstamos y las tasas de interés. Las empresas del Estado han podido compensar la escasez de crédito con el acceso a los bancos propiedad del Estado, que necesitan autorización del PCC – o algunas veces del gobierno – para muchas de sus funciones más importantes, igual que otras empresas controladas por el gobierno.

El gobierno supervisa y limita cuidadosamente los niveles de deuda de sus empresas a través de los bancos chinos, ya que tiene interés en mantener una reserva gigantesca de divisas, sobre todo dólares estadounidenses, oro y otros depósitos de valor y en limitar la convertibilidad del renminbi, la moneda de curso legal en China, también llamada yuan. Esto es parte de una estrategia para mantener una moneda artificialmente devaluada que fomente las exportaciones chinas en el mercado internacional.

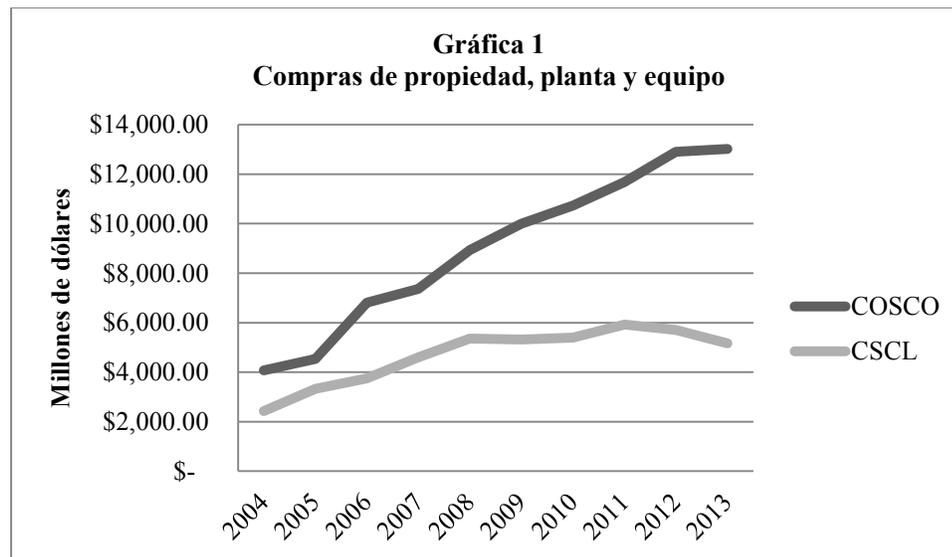
Desde hace varios años, la inflación y los sueldos en China han ido al alza,¹⁶⁴ amenazando con despojar a China de su ventaja comparativa en los mercados internacionales: la disponibilidad de mano de obra barata.¹⁶⁵ Pero el gobierno no puede dejar a su población con los mismos niveles de vida que antes, pues la mejora continua en los estándares de vida y el mantenimiento del estatus que ha alcanzado la incipiente clase media china son vistos por el gobierno de Beijing como condiciones fundamentales para que el PCC se mantenga en el poder.

¹⁶³ Douglas J. Elliot y Kai Yan, *The Chinese Financial System: An Introduction and Overview*, Washington D.C., The John L. Thornton China Center at Brookings, 2013, p. 5 y *passim*.

¹⁶⁴ Mitali Das and Papa N'Diaye, "The End of Cheap Labor", *Finance and Development*, vol. 50, núm. 2, 2013, pp. 34-37.

¹⁶⁵ "The End of Cheap China. What Do Soaring Chinese Wages Mean for Global Manufacturing?", *The Economist* (versión electrónica), 10 de marzo de 2012, disponible en <http://www.economist.com/node/21549956>, consultado el 8 de noviembre de 2014.

La estrategia de Beijing parece estar cambiando de un modelo dependiente de la disponibilidad de mano de obra barata a otro basado en aumentar la productividad. La gran parte de los préstamos que adquieren las compañías propiedad del Estado son para aumentar su capacidad de producción de bienes exportables; en los casos de COSCO y CSC para adquirir muelles, instalaciones, equipo y patentes para construir barcos cada vez más avanzados o los barcos necesarios para brindar servicios especializados a clientes internacionales. La Gráfica 1 muestra el aumento en las compras de terreno, plantas industriales y equipo para proveer servicios de transporte marítimo que publicaron China COSCO y CSCL en sus reportes anuales de 2004 a 2013.¹⁶⁶



Fuente: Elaboración propia con datos de China COSCO y China Shipping Container Lines

Los reportes indican que el aumento en la compra de maquinaria es notable, en especial en el caso de COSCO, lo cual indica una estrategia basada crecientemente en la abundancia de capital más que en la de mano de obra barata.

Los ejemplos de COSCO y CSC muestran que el PCC tiene el control último sobre las empresas mediante el nombramiento de los puestos directivos más altos y el dominio de las

¹⁶⁶Los documentos se tomaron de las páginas oficiales de ambas compañías, los reportes de COSCO están disponibles en <http://en.chinacosco.com/col/col1096/index.html> y los de CSCL en <http://en.chinacosco.com/col/col1096/index.html>.

fuentes de financiamiento, pero la situación de las empresas en China dista mucho de la de una economía planificada. El PCC es muy mesurado en el ejercicio de su poder dentro de las empresas. Desde que se abandonó la economía planeada se ha dado mucha libertad a las empresas, aun las que son propiedad del Estado, para tomar sus propias decisiones en los asuntos cotidianos de la operación y en la gran mayoría de las decisiones importantes, como la adquisición de otras compañías.

La tendencia hacia la “retirada” del Estado de varios ámbitos de la operación de las empresas surgió como respuesta a las graves ineficiencias que provocaban la corrupción y el poco conocimiento de los oficiales del gobierno que regulaban a las empresas y a la necesidad de acceder a los mercados internacionales de capital. Las desastrosas políticas maoístas del Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural dejaron claro que la economía planificada no permitía alcanzar los niveles de bienestar que tenían las sociedades con economías no-planificadas. El colapso de la U.R.S.S. y todo el bloque socialista a principio de la década de los noventa lo confirmaron. El gobierno chino ha emprendido desde entonces un proyecto de liberalización de la economía que, poco a poco, ha ido dejando a las fuerzas del mercado la decisión de las empresas, en un ánimo de ensayo y error, más que como parte de un plan maestro.¹⁶⁷

Uno de los desarrollos más importantes para las empresas dedicadas al transporte marítimo ha sido la decisión de emitir acciones públicas en bolsas de valores, sobre todo en las bolsas de Shanghái, Shenzhen, Hong Kong y Singapur. Las empresas se inscriben en estas bolsas y emiten acciones que pueden ser adquiridas por ciudadanos u otras compañías chinas en Shanghái o por cualquier persona o empresa en las bolsas de Shenzhen, Hong Kong o Singapur. La inscripción a las bolsas implica nuevas obligaciones para las empresas. Una de las más importantes es la obligación de emitir informes periódicos auditados sobre el estado financiero de la compañía. En estos documentos se revela mucho sobre las decisiones de las empresas. Cada

¹⁶⁷ Wan Ming, *The China Model and Global Political Economy: Comparison, Impact, and Interaction*, Londres, Routledge, 2014.

bolsa tiene reglas ligeramente diferentes, pero, en general, el acuerdo constitutivo de la compañía se debe hacer público y los resultados que publican las empresas deben estar auditados por entidades reconocidas, independientes y certificadas por el gobierno en donde se ubica la bolsa.¹⁶⁸ Si una compañía no cumple con estas reglas pierde la confianza de los inversionistas y, con ella, el acceso a una valiosa fuente de capital financiero y, en algunos casos, pierde el registro en la bolsa.

Las reglas son muy estrictas y ni siquiera las empresas propiedad del Estado están exentas de ellas como demostró la amenaza de las autoridades de la bolsa de Shanghái de suprimir de la lista (*delist*) a China COSCO. Las regulaciones del mercado de valores de Shanghái requieren que las compañías tengan ganancias constantes para seguir inscritas, si una compañía publica pérdidas por tres años seguidos pierde la inscripción automáticamente. China COSCO, inscrita en Shanghái, tuvo pérdidas por dos años seguidos, derivadas de la ya mencionada crisis en la industria que siguió a la crisis financiera de 2008.¹⁶⁹ La amenaza de quedarse sin inscripción en la bolsa fue tan real que provocó la remoción de Wei Jiafu como CEO del Grupo COSCO.

Este ejemplo es indicativo de la importancia que el gobierno chino otorga al cumplimiento de las regulaciones que impone, aún para las grandes empresas estatales. Pero no deja a sus empresas desprotegidas. Para evitar que China COSCO tuviera que publicar pérdidas en el tercer período, Grupo COSCO, que nominalmente es una entidad diferente, compró una parte importante de las operaciones de China COSCO cuando Ma Zehua asumió los puestos que dejó Wei Jiafu, con lo cual le dio a la compañía una cantidad importante de efectivo (según algunos reportes más de 600 millones de dólares) y le quitó deudas y costos de operación que

¹⁶⁸ Para un sumario de las reglas de los reportes en China véase Deloitte, *Comparison between PRC GAAP and IFRS*, Hong Kong, Deloitte Touche Toumatsu, 2005 y sobre los de Hong Kong, KPMG, *Illustrative Annual Financial Statements under Hong Kong Financial Reporting Standards*, Hong Kong, KPMG, 2013 y para Singapur KPMG, *Singapore Illustrative Financial Statements 2013*, Singapur, KPMG, 2013.

¹⁶⁹ Se puede encontrar la declaración oficial de la compañía en Guo Huawei, “China COSCO Holdings Company Limited Announcement on the Withdrawal of Delisting Risk Warning for Shares of the Company”, *Overseas Regulatory Announcement*, 1 de abril de 2014, disponible en <http://en.chinaCOSCO.com/attach/101/E%20COSCO%20ORA%20664.pdf>, consultado el 8 de noviembre de 2014.

hubieran aparecido en los reportes a la bolsa de valores.¹⁷⁰ Esta maniobra fue posible gracias a que Grupo COSCO no está inscrito en ninguna bolsa de valores, a diferencia de China COSCO, por lo que sus acciones, estructura y finanzas están fuera del escrutinio público.¹⁷¹ Este ejemplo nos indica que aunque el gobierno chino tiene interés en que se respeten las normas que regulan a las empresas en China para mantener el acceso a los capitales internacionales, tiene mecanismos efectivos y escasamente regulados con los cuales auxiliar a sus empresas en caso de necesidad.

Otra muestra de esta política ambivalente es la decisión de limitar los subsidios y préstamos blandos a aquellas empresas constructoras de barcos que no cumplan con ciertos estándares de calidad. En 2002, el gobierno chino se había fijado la meta de ser el más grande constructor de barcos del mundo para 2015.¹⁷² En ese momento, parecía una meta inalcanzable, pues la principal competencia eran Corea del Sur y Japón, dos países donde las empresas tenían acceso a importantes mercados de capital y eran propietarias de las tecnologías más avanzadas para la construcción de barcos. Pero las empresas chinas optaron por una estrategia de cantidad más que de calidad en la construcción de barcos. Los astilleros chinos empezaron a producir barcos con tecnologías básicas y menos calidad en los materiales y procesos. Estos barcos tenían funciones limitadas y muchas veces los compradores se enfrentaban con retrasos en las entregas y gastos imprevistos, pero su precio era notablemente inferior al de la competencia surcoreana y japonesa, en donde los sueldos de los trabajadores son todavía mucho más altos y tienen fuertes sindicatos. Poco a poco, las empresas chinas más exitosas empezaron a adquirir maquinaria y tecnologías que les permitían construir barcos más grandes y de mejor calidad. El éxito de estas

¹⁷⁰ Joanne Chiu, “China COSCO Sells Assets to Avoid Delisting”, *The Wall Street Journal* (versión electrónica), 29 de agosto de 2013, disponible en <http://online.wsj.com/articles/SB10001424127887324009304579042890797156948>, consultado el 8 de noviembre de 2014.

¹⁷¹ El caso de la inyección de capital a COSCO no es inaudito, en varias instancias el gobierno ha otorgado sumas enormes de dinero a las empresas estatales a través de maniobras similares y no sólo a las localizadas en China (Andrew Szamosszegi y Cole Kyle, *An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China*, Washington D.C., U.S.-China Economic and Security Review Commission, 26 de octubre de 2011, pp. 44-48, disponible en http://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/10_26_11_CapitalTradeSOEStudy.pdf, consultado el 5 de octubre de 2015.).

¹⁷² Gabriel Collins y Michael C. Grubb, *A Comprehensive Survey of China's Dynamic Shipbuilding Industry*, Newport, China Maritime Studies Institute, 2008, p. 10.

empresas provocó que cada vez más emprendedores decidieran iniciar negocios de construcción de barcos o sus componentes. La industria creció rápidamente en China por el impulso a los pequeños astilleros, llamados “astilleros de playa” por la pequeña escala de sus operaciones. La disminución en los precios del acero en China debido a la proliferación de siderúrgicas nacionales impulsó aún más el crecimiento de la industria, que alcanzó rápidamente a la competencia japonesa y surcoreana en tonelaje, aunque todavía está lejos de alcanzarlos en tecnología o productividad.¹⁷³

Muchos empresarios abrían pequeños astilleros con préstamos del gobierno, producían algunos barcos y luego los cerraban; después, otras empresas más grandes compraban las instalaciones. El modelo funcionó durante varios años, pero cuando llegó la crisis de la industria después de 2008, muchos astilleros se fueron a la bancarrota cuando los compradores de buques buscaban maximizar la utilidad de sus inversiones adquiriendo sólo las naves más grandes y avanzadas, que los pequeños astilleros chinos no podían producir. Cuando el precio por los barcos menos avanzados cayó, el gobierno se enfrentó a una situación en la que muchas empresas muy poco competitivas se sostenían con los subsidios y préstamos del gobierno y operaban con pérdidas que resultaban de fijar los precios de los barcos por debajo de los costos de producción. Las autoridades reguladoras respondieron con un límite a la ayuda que darían a los constructores de barcos y la condicionaron a que cumplieran con ciertas metas en plazos determinados.¹⁷⁴ El gobierno se ahorra así costos innecesarios e inútiles y destinaba los recursos solamente a aquellas empresas que tuvieran la vocación y la posibilidad de volverse más competitivas en vez de malgastar recursos en aventuras fugaces.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 2, 10 y *passim*.

¹⁷⁴ No se publicaron los estándares específicos que buscaba el gobierno y la evaluación se iba a hacer con base en los datos que proporcionarían las propias empresas. Véase Reuters, “China Publishes First 'White List' of 51 Shipyards”, *Reuters* (dirección electrónica), 4 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.reuters.com/article/2014/09/04/china-shipbuilding-idUSL5N0R50N920140904>, consultado el 10 de noviembre de 2014.

Algunas empresas privadas – que representan una parte pequeña de la oferta – escapan a esta forma de control del gobierno. Pero los más importantes actores en el mercado en China están sujetos a este sistema, que Andrew Szamosszegi y Cole Kyle resumen de forma sucinta:

Aun cuando el acto de obtener fondos en las bolsas de valores en China y más allá es un rompimiento dramático con el pasado comunista de China, el control de estas empresas continúa residiendo en Shanghái, en donde muchas empresas propiedad del Estado (EPE) tienen sus cuarteles generales; y en Beijing, donde las empresas son administradas por miembros del Partido Comunista Chino (PCC) con incentivos para llevar a cabo los objetivos de política del Consejo de Estado. Esto no significa que los intereses de las empresas registradas en las bolsas, de las EPE y de los miembros del PCC se alineen todo el tiempo. Sin embargo, cuando los intereses financieros de las empresas registradas en bolsas de valores chocan con los de las EPEs o los del Estado, la estructura corporativa y los incentivos de los líderes de las corporaciones sugieren que es poco probable que prevalezcan los intereses orientados al mercado de los accionistas no-gubernamentales de las empresas.¹⁷⁵

Aunque el gobierno chino tiene el control último sobre las empresas – y en particular las dos más grandes – les deja un amplio margen de maniobra. Pero la libertad ha venido acompañada de la responsabilidad por sus acciones. Aquellas empresas que fallan en el papel que se les ha asignado dentro de las grandes estrategias del gobierno o que violan las regulaciones son castigadas duramente con cambios de dirección y quitándoles el acceso a los fondos del gobierno, mientras que los actores que cumplen la ley y actúan de conformidad con los planes del Estado son recompensados generosamente. Pero el Estado no abandona a su suerte a sus empresas, tiene diferentes mecanismos para ayudarlas a enfrentar problemas serios y mantener así la importancia de las empresas chinas en los mercados internacionales.

El modelo chino y el éxito de su programa de crecimiento basado en exportaciones han facilitado que las empresas chinas capturen una porción cada vez más grande del mercado de transporte marítimo. A continuación, reviso el desarrollo de las empresas chinas en la industria del transporte marítimo en el periodo de interés para este trabajo.

¹⁷⁵ Szamosszegi y Kyle, *An Analysis of State-owned Enterprises...*, *op. cit.*, pp. 47, 48.

La importancia de los proveedores chinos en el mundo

La República Popular China tiene un lugar cada vez más importante como proveedor de servicios de transporte marítimo en el mundo, tanto en términos absolutos como relativos. Según datos de la UNCTAD,¹⁷⁶ en 2000, año en que empezaron los trabajos de negociación de la Convenio sobre el Trabajo Marítimo, China era país de domicilio de los dueños de 2,216 buques que correspondían a 40,733,770 toneladas de peso muerto (tpm), la medida de la masa que puede cargar un barco sin riesgo, lo que colocaba a este país como la quinta potencia en el mundo, después de Grecia, Japón, Noruega y Estados Unidos. Si juntáramos el tonelaje domiciliado en Hong Kong, sería la tercera.¹⁷⁷ Grecia, el país con la flota domiciliada más grande, tenía 3,261 barcos con 143,107,034 tpm, más del triple que la capacidad de carga de la flota China, aunque la diferencia con las demás economías de tradición marítima no es tan dramática, como se muestra en la Tabla 1. Es notable que ya había superado la capacidad de las flotas de países con tradición marítima como Alemania y Reino Unido, así como la de otras economías emergentes en Asia como Corea del Sur y Taiwán.

Tabla 1
China y las otras 10 principales potencias marítimas
en términos de la capacidad de sus flotas mercantes
(2000)

Economía	tpm de barcos domiciliados	Porcentaje del total mundial
Grecia	143,107,034	19.09%
Japón	98,733,950	13.17%
Noruega	60,040,909	8.01%
Estados Unidos	44,734,763	5.97%
China	40,733,770	5.43%
Hong Kong	35,701,571	4.76%

¹⁷⁶ UNCTAD, *El transporte marítimo en 2001*, Ginebra, UNCTAD, 2001. La UNCTAD reporta los datos de principios del año del informe, es decir, en el informe 2001 se reportan los datos al 1 de enero de 2001, por lo que los cuento como los datos del año anterior; en este caso, estoy tomando del reporte de 2001 los datos para el año 2000. País de domicilio se refiere a “el país en que radica la participación mayoritaria en la flota, es decir, la sede principal de la sociedad matriz” (*op. cit.*, p. 28).

¹⁷⁷ Aunque desde 1997 Hong Kong forma parte de China nominalmente, mantienen registros de buques separados, sistemas jurídicos distintos y regulaciones independientes para los barcos y sus tripulaciones.

Alemania	32,872,646	4.39%
Corea del Sur	25,665,219	3.42%
Singapur	20,632,147	2.75%
Reino Unido	19,316,035	2.58%
Taiwán	18,867,133	2.52%
Resto del mundo	209,194,169	27.91%
Total Mundial	749,599,346	100.00%

Fuente: UNCTAD, *El transporte marítimo en 2001*, p. 28.

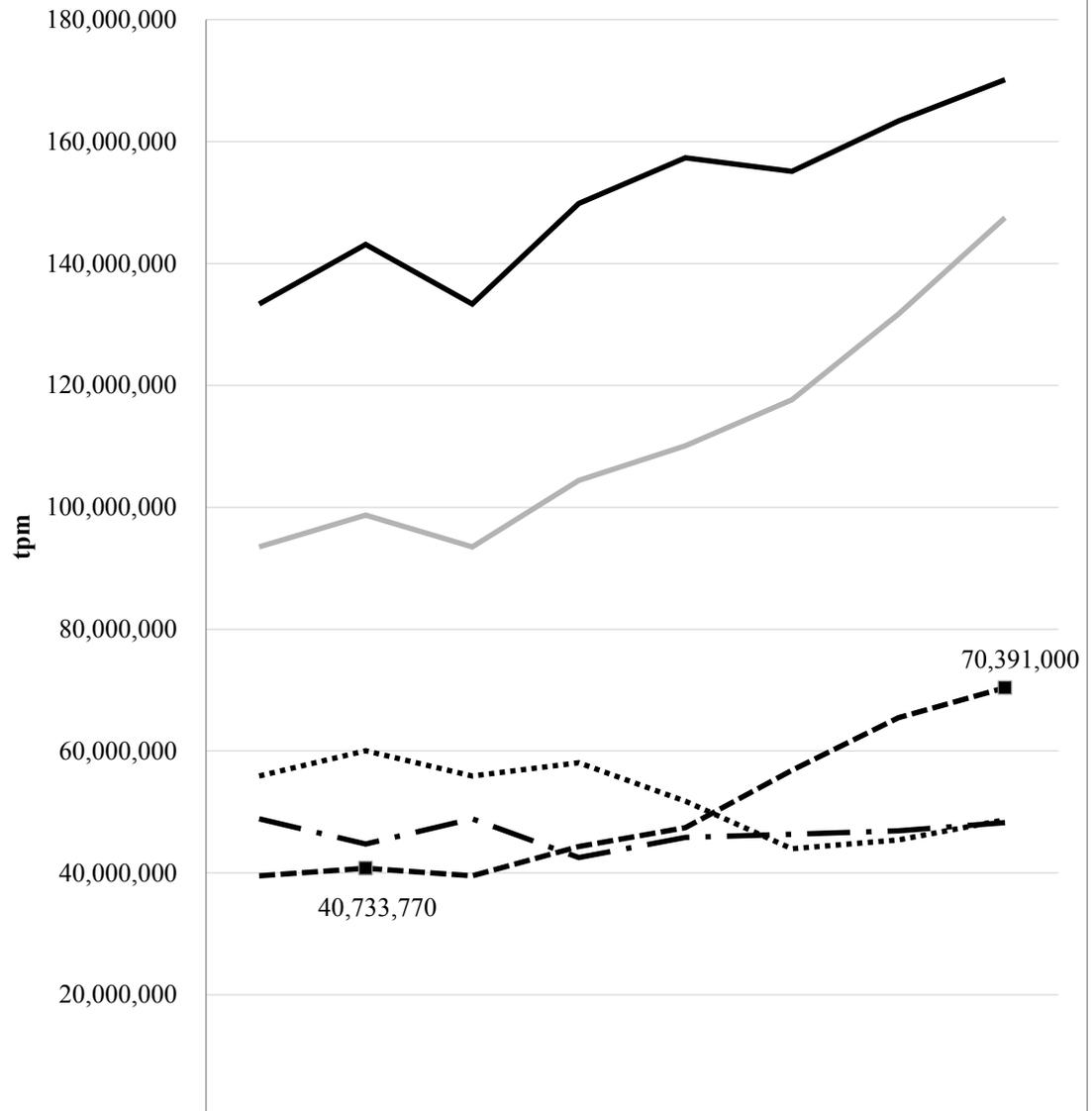
Para 2003, año en que Hu Jintao empezó su periodo como presidente, China tenía registrados 2,331 buques con 44,303,603 tpm. Grecia tenía 3,103 con 149,860,803 tpm. El total mundial era de 30,228 barcos o 767,592,380 tpm, por lo que China tenía el 5.77% de la flota mundial medida en tpm, mientras que Grecia tenía el 19.52%. China ha aumentado su flota a un ritmo mucho más rápido que las otras grandes potencias marítimas y está cerrando la brecha entre el tamaño de su flota y la de los demás. En 2006, cuando concluyeron las negociaciones con la firma del CTM, China ya tenía 3,184 barcos con una capacidad de 70,390,000 tpm, lo que significaba un aumento del 173%, o cerca del doble, del tonelaje. Para entonces, ya había superado la capacidad de las flotas de Estados Unidos y Noruega.

Para 2013, año en que Hu Jintao dejó la presidencia y que el CTM entró en vigor, China tenía 5,313 barcos, más del doble que en 2000, y muchos más que cualquier otro país; Japón, el segundo país en número de barcos, tenía 3,991, Grecia 3,695 y Alemania 3,833. En cuanto a tonelaje, China tenía al 1 de enero de 2013 190,078,835 tpm, más del cuádruple del tonelaje que tenía diez años antes. Grecia tenía 244,850,578 tpm, por lo que la diferencia entre Grecia y China se redujo a casi la mitad, de más de 100 millones de tpm a 55 millones. La diferencia entre China y Japón también se redujo a la mitad, pasando de poco más de 60 millones en 2003 a 33 millones en 2013. La ventaja de China sobre Alemania, que en 2003 era de 3 millones de tpm, pasó a más de 64 millones de tpm en 2013.¹⁷⁸

¹⁷⁸ UNCTAD, *El transporte marítimo 2013*, Ginebra, UNCTAD, 2013, p. 48.

China ya era una de las primeras potencias del mundo en tonelaje de 2000 y siguió mejorando su posición. Las Gráficas 2 y 3 muestran el crecimiento de las flotas de los cinco países con más tonelaje en el mundo. Dos tendencias son claras: los cinco países han aumentado sustancialmente su flota desde 2000, no obstante los efectos de la crisis de la industria de 2008, pero cuando los medimos en relación al aumento de la flota mundial, sólo China y Japón aumentaron su porcentaje de la flota mundial. En comparación, Grecia representó casi 2% menos de la flota mundial en 2006 en relación con el dato para el año 2000.

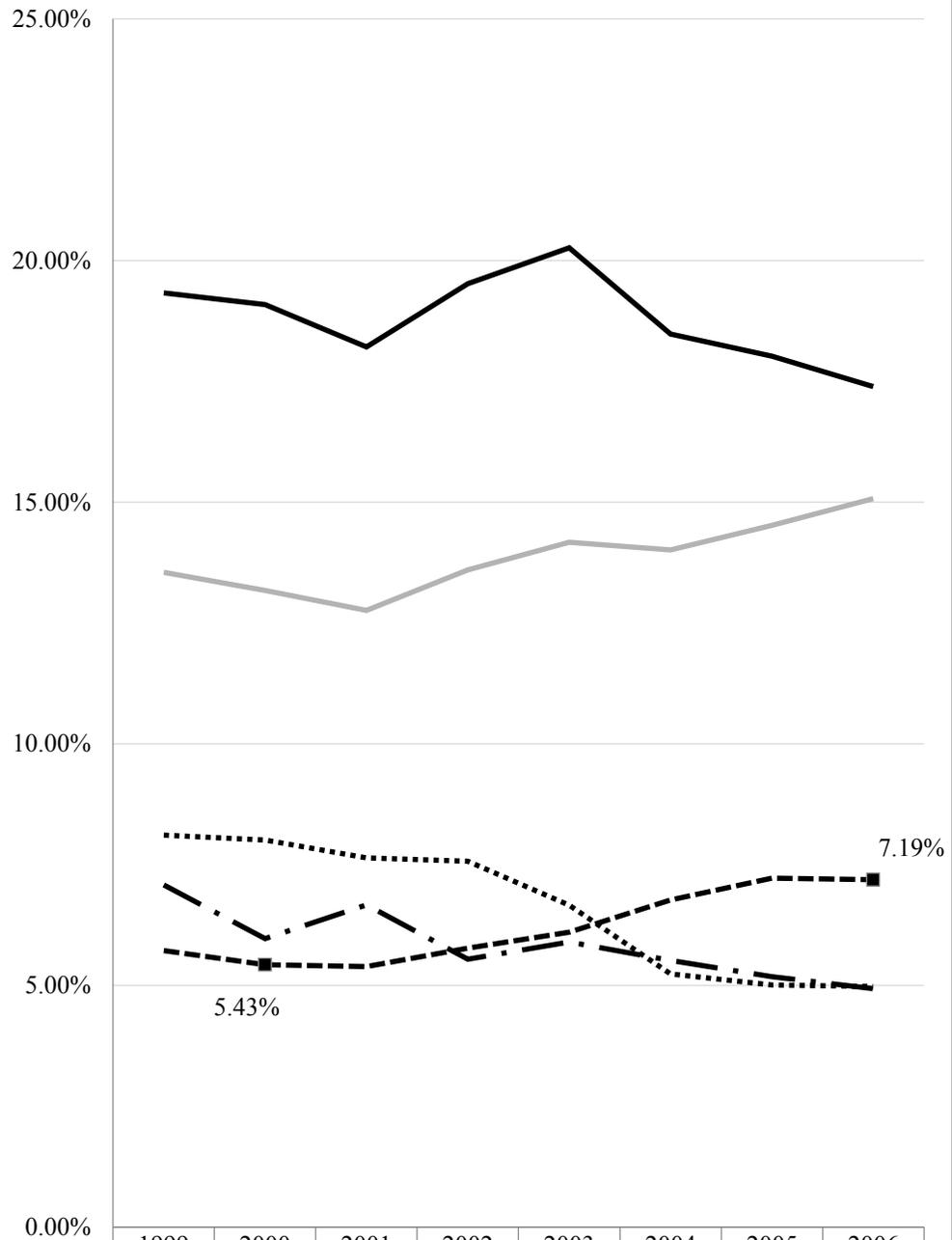
Gráfica 2
Tonelaje de las flotas mercantes de las 5 principales potencias marítimas



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
— Grecia	133,381	143,107	133,381	149,860	157,338	155,144	163,394	170,182
— Japón	93,473,	98,733,	93,473,	104,396	110,090	117,661	131,703	147,507
..... Noruega	55,930,	60,040,	55,930,	58,097,	51,754,	43,989,	45,396,	48,697,
— · Estados Unidos	48,867,	44,734,	48,867,	42,538,	45,828,	46,339,	46,927,	48,260,
- - - China	39,495,	40,733,	39,495,	44,303,	47,401,	56,813,	65,488,	70,391,

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD, *El transporte marítimo* (varios años).

Gráfica 3
Tonelaje de las flotas mercantes de las 5 principales potencias marítimas
como porcentaje de la flota mundial



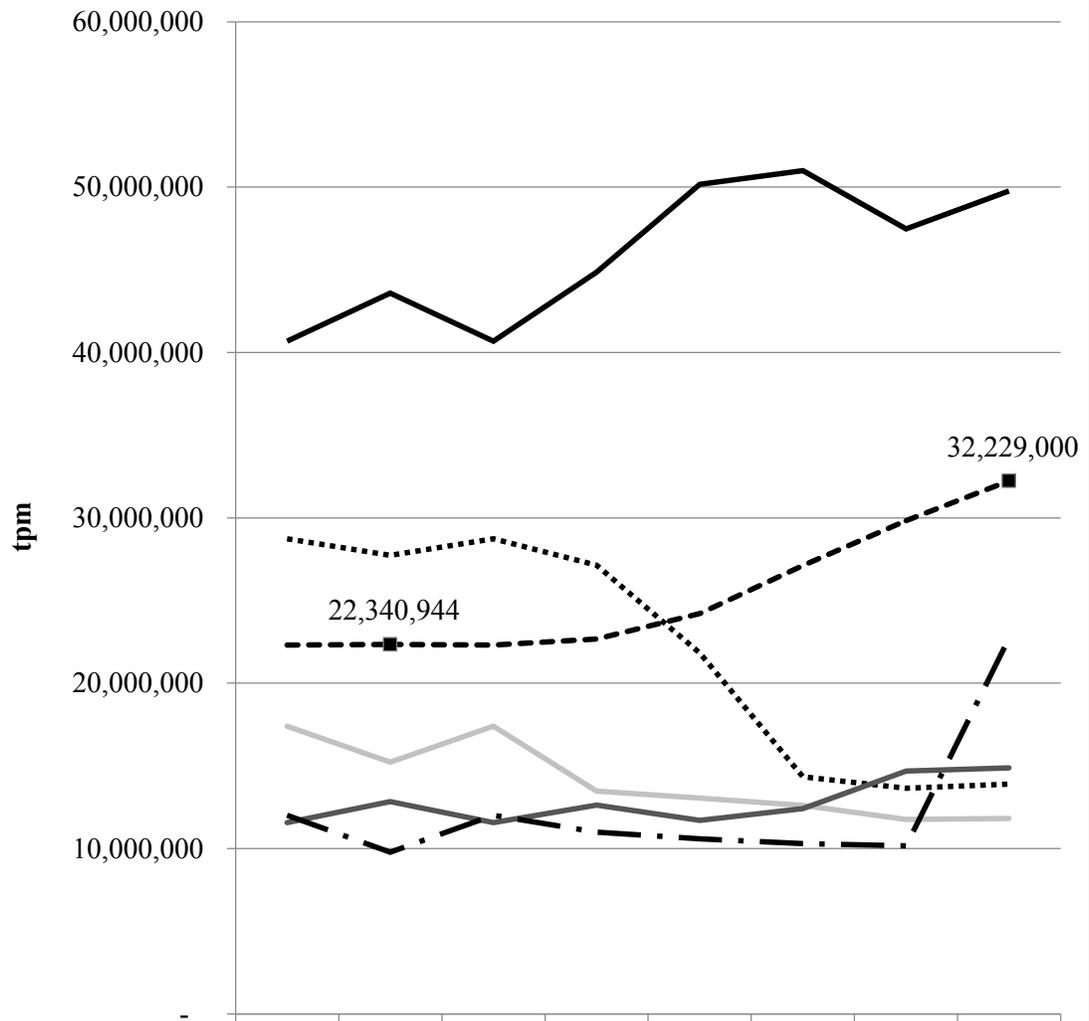
Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD, *El transporte marítimo* (varios años).

El número de barcos propiedad de nacionales registrados bajo la bandera nacional es otro dato que habla de la importancia de China como actor en el transporte marítimo. Aunque Grecia y Japón tienen flotas más grandes que China, sus ciudadanos registran la mayor parte de sus barcos en otros lugares, sobre todo en Panamá y Liberia, respectivamente, por lo que no tienen jurisdicción sobre esos buques cuando se internan en aguas internacionales. En 2000, solo Grecia y Noruega tenían más barcos registrados bajo sus banderas que China, sin contar a las banderas de conveniencia, a las que me refiero adelante. Grecia tenía 40,677,401 tpm registradas, Noruega 28,727,816 tpm y China 22,316,216 tpm.

En 2006, China ya había superado a Noruega en el tonelaje propiedad de nacionales registrado en el país, en buena medida porque este país nórdico perdió mucha de su importancia como bandera de registro. El primer lugar seguía siendo Grecia con 49,771,000 tpm, China tenía el segundo lugar con 32,229,000 y el registro en Noruega había caído hasta los 13,907,000 tpm. Singapur y Estados Unidos también aumentaron el tonelaje registrado en su país, pero, aunque superaron a Noruega, seguían teniendo un tonelaje sustancialmente menor al chino o al griego, como se puede apreciar en la Gráfica 3.

Para 2013, la brecha entre el primer y segundo lugar se había cerrado aún más, dado que China tenía 66,936,002 y Grecia 69,644,624 tpm. Noruega tenía 2,190,036 tpm registradas. Singapur era un lugar cada vez más atractivo para el registro de buques y en 2013 ocupaba el tercer lugar con 32,711,136 tpm, pero todavía está lejos de los primeros lugares, con menos de la mitad del tonelaje de Grecia y China.

Gráfica 4
Tonelaje de propietarios nacionales registrado en el registro nacional
para los 5 primeros lugares y Estados Unidos



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
— Grecia	40,677	43,580	40,677	44,849	50,159	50,997	47,466	49,771
..... Noruega	28,727	27,733	28,727	27,138	21,828	14,344	13,658	13,907
- - - China	22,316	22,340	22,316	22,680	24,206	27,110	29,832	32,229
— Japón	17,397	15,224	17,397	13,472	13,054	12,611	11,763	11,822
— Singapur	11,569	12,842	11,569	12,627	11,703	12,424	14,695	14,887
- · Estados Unidos	12,009	9,787	12,009	11,001	10,587	10,301	10,172	22,705

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD, *El transporte marítimo* (varios años).

El registro de la flota mercante en el mundo está dominado por los registros abiertos, pero China y otras potencias marítimas también ocupan un lugar importante como países de registro. En el año 2000, las diez banderas de registro más importantes son, ordenadas de acuerdo al tonelaje

registrado, Panamá (20.02% del tonelaje mundial), Liberia (10.73%), Malta (5.89%), Bahamas (5.66%), Grecia (5.36%), Chipre (4.62%), Noruega (4.46%), Singapur (4.36%), Estados Unidos (3.23%), China (2.99%), Japón (2.86%) y Hong Kong (1.66%). Estos diez registros constituían 71.85% de la flota mundial en 2013, lo que significa que casi dos terceras partes de la flota mundial está bajo la jurisdicción de sólo diez países.

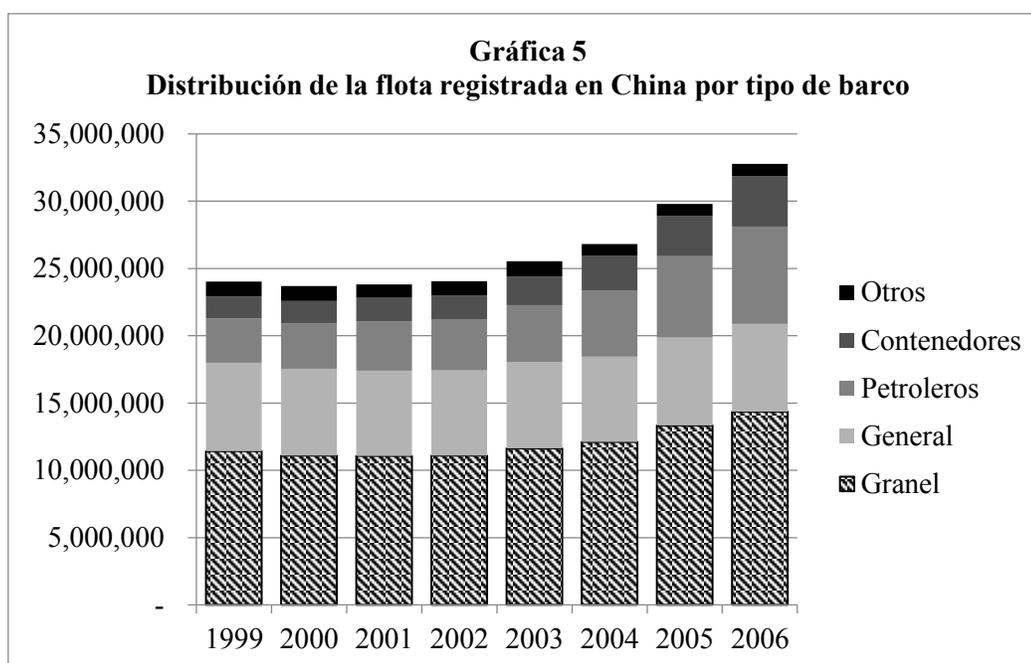
Pero de estos registros, sólo la mitad son jurisdicciones en las que los barcos registrados son de sus ciudadanos, el resto son registros abiertos, “banderas de conveniencia”, en los que la mayoría de los barcos son propiedad de extranjeros. Desafortunadamente, no hay datos disponibles sobre el lugar de origen de las flotas registradas para antes de 2013, pero los datos de ese año son indicativos de la internacionalización de los registros abiertos. Por ejemplo, sólo 36.6% de los barcos registrados en Singapur son de ciudadanos de ese país, el porcentaje para Hong Kong es 12.15%, el de Panamá 0.14% y el de Liberia 0.01%. Esto quiere decir que, aunque Panamá y Liberia tengan el registro de un tercio del tonelaje de la flota mundial, sólo una parte minúscula de esa cantidad es propiedad de ciudadanos panameños o liberianos. En cambio, 92.6% de los barcos registrados en Grecia son de ciudadanos o compañías griegas y el porcentaje de China es aún más alto, 98.18%.

Al desagregar el tonelaje por tipo de barco observamos otras tendencias.¹⁷⁹ La mayor parte del tonelaje chino en 2000 estaba en buques de carga a granel, más de 11 millones 102 mil tpm, que correspondían al 46.84% del tonelaje de la flota registrada en China. La segunda categoría en importancia era buques de carga general, que constituyen casi 6.45 millones de tpm o 27.22% del tonelaje. Después, y en mucha menor magnitud, están los cargueros de petróleo con 3.38 millones de tpm y los contenedores con aproximadamente 1.647 millones de tpm. La

¹⁷⁹ El problema con las estadísticas disponibles para la flota mundial desglosados por tipo de barco, es que sólo está clasificada de acuerdo a la jurisdicción de registro y no a la del dueño u operador del buque, esto significa que no es posible conocer con certeza cómo se compone la flota de los diferentes países. Sin embargo y como mencioné arriba, ya que las empresas e individuos de Grecia y China tienden a registrar sus barcos en los registros nacionales, podemos tomar estos datos como referencia.

importancia relativa de los diferentes tipos de barcos en la flota china se mantuvo de 1999 a 2006, como se puede observar en la Gráfica 5.

Pero al comparar el tonelaje de la flota registrada en China con la del resto del mundo separando por tipo de barco, vemos que son más importantes los buques de carga a granel registrados en China. De hecho, es el registro con mayor tonelaje de buques de carga general registrados en el mundo, excluyendo a los registros abiertos en el año 2000. China también tiene flotas importantes en buques a granel y de contenedores, pero son menos importantes en relación con las flotas del resto del mundo.



Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD, *El transporte marítimo* (varios años).

Tabla 2
Tonelaje registrado en China como porcentaje del tonelaje mundial por tipo de barco

Tipo barco	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Petroleros	1.17%	1.20%	1.28%	1.33%	1.37%	1.52%	1.78%	2.03%
Granel	4.16%	4.05%	3.95%	3.76%	3.93%	3.92%	4.10%	4.10%
General	6.46%	6.35%	6.35%	6.61%	6.66%	6.73%	7.11%	6.78%
Contenedor	2.68%	2.59%	2.55%	2.28%	2.56%	2.86%	2.96%	3.30%
Otros	1.64%	1.57%	1.44%	1.54%	1.97%	1.79%	1.84%	1.78%
Total	3.06%	2.99%	2.97%	2.93%	3.03%	3.11%	3.28%	3.40%

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD, *El transporte marítimo* (varios años).

Para poner en dimensión la importancia relativa del tonelaje registrado en China para los diferentes tipos de barco, en la Tabla 2 se muestra la importancia del tonelaje registrado en China y, en la Tabla 3 se presenta con el primer lugar del mundo en cuanto a tonelaje registrado como porcentaje de la flota mundial, excluyendo a los registros abiertos. Podemos ver cómo el registro griego concentra una parte sustantiva de los barcos petroleros y una porción aún mayor de los barcos a granel, mientras que Alemania domina el registro de contenedores y Noruega el de otros tipos de barco (que incluyen desde remolcadores hasta buques para la extracción de hidrocarburos), aunque su registro se ha debilitado considerablemente desde 2000, año en que agrupaba casi un tercio de la flota mundial hasta 2006, cuando su participación como registro se redujo a menos de una octava parte del mundial.

Tabla 3
Tonelaje registrado en el registro más popular (excluyendo registros abiertos) como porcentaje del tonelaje mundial por tipo de barco

Tipo barco	Registro	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Petroleros	Grecia	8.8%	9.1%	9.2%	9.5%	9.5%	10.1%	9.5%	7.9%
	China	1.2%	1.2%	1.3%	1.3%	1.4%	1.5%	1.8%	2.0%
Granel	Grecia	15.4%	13.7%	14.6%	17.1%	17.5%	21.4%	22.3%	22.2%
	China	4.2%	4.1%	4.0%	3.8%	3.9%	3.9%	4.1%	4.1%
General	Rusia	6.9%	6.6%	6.1%	5.3%	5.2%	4.3%	3.4%	3.0%
	China	6.5%	6.4%	6.4%	6.6%	6.7%	6.7%	7.1%	6.8%
Contenedor	Alemania	11.7%	8.9%	9.4%	9.3%	11.4%	12.6%	17.2%	22.3%
	China	2.7%	2.6%	2.6%	2.3%	2.6%	2.9%	3.0%	3.3%
Otros	Noruega	26.9%	29.4%	25.2%	21.9%	14.9%	11.5%	10.1%	11.9%
	China	1.6%	1.6%	1.4%	1.5%	2.0%	1.8%	1.8%	1.8%
Flota Total	Grecia	15.5%	15.0%	15.7%	16.9%	16.0%	17.0%	16.0%	14.6%
	China	3.1%	3.0%	3.0%	2.9%	3.0%	3.1%	3.3%	3.4%

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD, *El transporte marítimo* (varios años).

El lugar de China también es importante en cuanto al transporte de contenedores, pero la competencia es diferente. En este rubro, las compañías griegas no sobresalen, sino que predominan las compañías de las economías más grandes de Europa Occidental y los países industrializados de Asia Oriental. La medida estándar es la unidad equivalente a veinte pies o TEUs (*twenty-foot equivalent unit*). Un TEU equivale a un contenedor de 20 pies, 2 TEUs equivalen a un contenedor de 40 pies, el más común en el transporte marítimo. Las veinte

compañías con más capacidad en TEUs en el reporte de la UNCTAD de 2000 se presentan en la Tabla 4.

Tabla 4
Las 20 principales compañías de transporte de contenedores por TEUs
(2000)

Compañía	País	TEUs como porcentaje del Total Mundial
Maersk Sea-Land	Dinamarca	12.07%
EvergreenLine/Uniglory/Lloyd Triestino	Taiwán e Italia	6.60%
P&O /Nedlloyd	Reino Unido y Países Bajos	5.59%
Hanjin/DSR-Senator	Corea del Sur y Alemania	5.19%
Mediterranean Shipping	Suiza	4.71%
COSCO	China	4.05%
NOL/APL	Singapur	3.85%
NYK Line	Japón	3.11%
CMA/CGM/ANL	Francia y Australia	2.80%
CP Ship Group	Canadá	2.79%
Zim	Israel	2.50%
MOL	Japón	2.34%
K Line	Japón	2.20%
Hyundai Merchant Marine	Corea del Sur	2.14%
OOCL	Hong Kong	2.09%
Yangming Marine	Taiwán	1.93%
Hapag-Lloyd	Alemania	1.79%
UASC	Kuwait	1.24%
CSAV	Chile	1.10%
Cho Yang	Corea del Sur	1.03%
Total 20 compañías principales		69.12%

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD, *El transporte marítimo en 2001*.

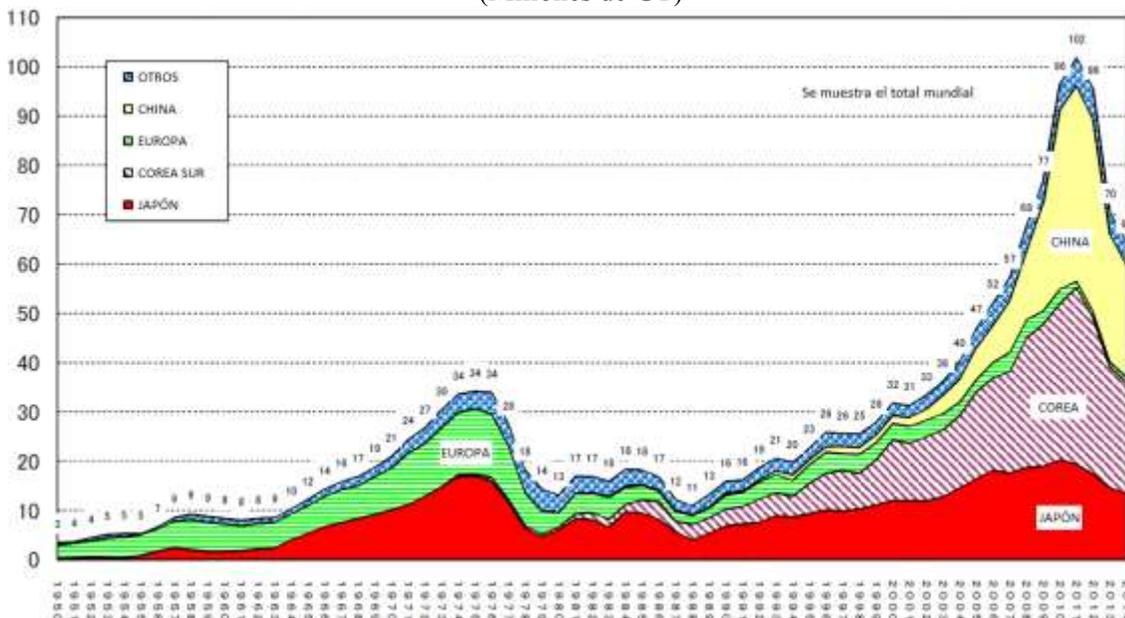
Aunque China solo tiene una compañía dentro de las principales veinte, es notable que COSCO tenga una proporción de la capacidad mundial de contenedores superior a la de cualquier compañía japonesa y se acerca a la de los grandes consorcios con empresas establecidas en Asia como la alianza cuádruple Evergreen Line/Uniglory/Lloyd Triestino o la dupla Hanjin/DSR-Senator. De hecho, todas las empresas que superan a COSCO, excepto la empresa suiza Mediterranean Shipping Co., son entidades resultantes de alianzas, pues como se relata arriba, Maersk recientemente había adquirido SeaLand.

China domina la construcción de barcos. Los valores se expresan en arqueo de registro bruto (GT por *gross tonnage*), medida estándar que expresa el volumen contenido dentro de los

espacios cerrados de un buque. En la Gráfica 6 podemos apreciar el éxito de la industria de construcción de barcos de China que empezaba a cobrar notoriedad desde principio de los noventas. La competencia está, sobre todo, en Corea del Sur y Japón, que tienen las industrias más competitivas, la industria europea de construcción de barcos está en decadencia desde mediados de los setenta, años en que la industria surcoreana empezaba a tener éxito.

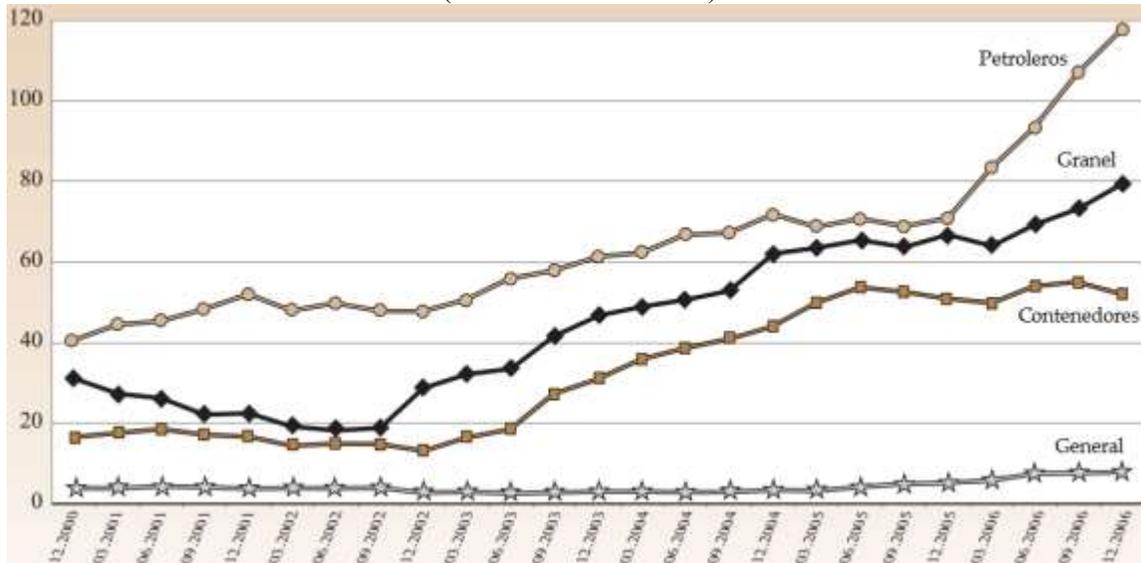
De 2000 a 2006, la construcción de buques petroleros fue la más importante en términos de tonelaje. Es de esperarse por el gran tamaño de los barcos y la demanda constante de medios de transporte para hidrocarburos. En la Gráfica 7 se muestra la importancia relativa de la construcción de los diferentes tipos de barco en términos de peso de los barcos ordenados. Los precios no varían mucho entre tipos de barco, excepto los que transportan gas natural licuado, que son mucho más caros por lo que el tonelaje que se ordena es mucho menor, y algunos barcos petroleros que, por ser más grandes, también tienden a ser más costosos. En la Tabla 5 se muestra un estimado de la UNCTAD de los precios de diferentes tipos de buque.

Gráfica 6
Órdenes de barcos completadas en el mundo
1950-2014
(Millones de GT)



Fuente: The Shipbuilder's Association of Japan, *Shipbuilding Statistics*, marzo 2015.

Gráfica 7
Tonelaje mundial en construcción
diciembre de 2000 a diciembre de 2006
(Millones de toneladas)



Fuente: UNCTAD, *El transporte marítimo en 2007*, p. 42.

Tabla 5
Precios representativos de buques nuevos
(Millones de dólares. Datos de final del año)

Tipo de buque	2000	2003	2004	2005	2006
General 20,000 tpm	19	16	20	18	24
Granel 45,000 tpm	20	22	30	28	31
Granel 72,000 tpm	23	25	35	35	40
Granel 170,000 tpm	40	47	61	59	70
Petrolero 45,000 tpm	29	30	38	43	47
Petrolero 110,000 tpm	41	41	56	58	81
Petrolero 300,000 tpm	76	75	105	120	130
Contenedores 2,500 TEU	35	38	42	42	46
Gas Natural Licuado 150,000 m ³	165	155	190	205	220
Gas de Petróleo Licuado 78,000 m ³	60	59	77	89	92

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD, *El transporte marítimo en 2007*, p. 46.

China también tiene los puertos de contenedores más grandes y eficientes del mundo. En la Tabla 6 se muestran los 20 puertos con más movimiento de TEUs en 2006, de los cuales, seis están en China: Shanghái, Shenzhen, Ningbo, Guangzhou, Qingdao, Tianjin, Dalian y Xiamen; nueve si contamos los de Hong Kong.

Tabla 6
Principales puertos de contenedores
(Movimiento de TEUs como porcentaje del movimiento total mundial de TEUs)

Puerto	País	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Singapur	Singapur	8.7%	6.9%	6.6%	6.4%	6.1%	6.3%	6.0%	5.7%
Hong Kong	Hong Kong	8.3%	7.8%	7.5%	7.2%	6.9%	6.5%	5.8%	5.4%
Shanghai	China	2.2%	2.4%	2.7%	3.3%	3.8%	4.3%	4.7%	5.0%
Shenzhen	China			2.2%	2.9%	3.5%	4.1%	4.2%	4.3%
Busán	Corea del Sur	3.3%	3.3%	3.4%	3.6%	3.4%	3.4%	3.1%	2.8%
Kaohsiung	Taiwán	3.6%	3.2%	3.2%	3.2%	2.9%	2.9%	2.4%	2.3%
Rotterdam	Países Bajos	3.3%	2.7%	2.6%	2.5%	2.3%	2.5%	2.4%	2.2%
Dubái	Emiratos Árabes Unidos	1.5%	1.3%	1.5%	1.6%	1.7%	1.9%	2.0%	2.1%
Hamburgo	Alemania	1.9%	1.8%	2.0%	2.0%	2.0%	2.1%	2.1%	2.0%
Los Ángeles	E.U.A.	2.0%	2.1%	2.2%	2.3%	2.2%	2.2%	1.9%	2.0%
Qingdao	China			1.1%	1.3%	1.4%	1.5%	1.6%	1.8%
Long Beach	E.U.A.	2.3%	2.0%	1.9%	1.7%	1.5%	1.7%	1.7%	1.7%
Ningbo	China	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.9%	1.2%	1.3%	1.6%
Amberes	Bélgica	1.9%	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%	1.7%	1.6%
Guangzhou	China					0.9%	1.0%	1.2%	1.5%
Port Klang	Malasia	1.3%	1.4%	1.6%	1.7%	1.6%	1.6%	1.4%	1.5%
Tianjin	China					1.0%	1.1%	1.2%	1.4%
Nueva York/ New Jersey	E.U.A.	1.5%	1.3%	1.4%	1.4%	1.3%	1.3%	1.2%	1.2%
Tanjung Pelepas	Malasia	0.0%	0.0%	0.9%	1.0%	1.2%	1.2%	1.1%	1.2%
Bremen	Alemania	1.1%	1.2%	1.2%	1.1%	1.1%	1.0%	1.0%	1.0%
Total China		2.2%	2.4%	5.9%	7.5%	11.5%	13.2%	14.3%	15.5%

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD, *El transporte marítimo* (varios años).

El tráfico portuario de contenedores en China en 2000 sumaba 5,613,000 TEUs según datos reportados a la UNCTAD, para 2006, ya alcanzaba la cifra de 67,448,900 TEUs, mucho más que cualquier otro país.

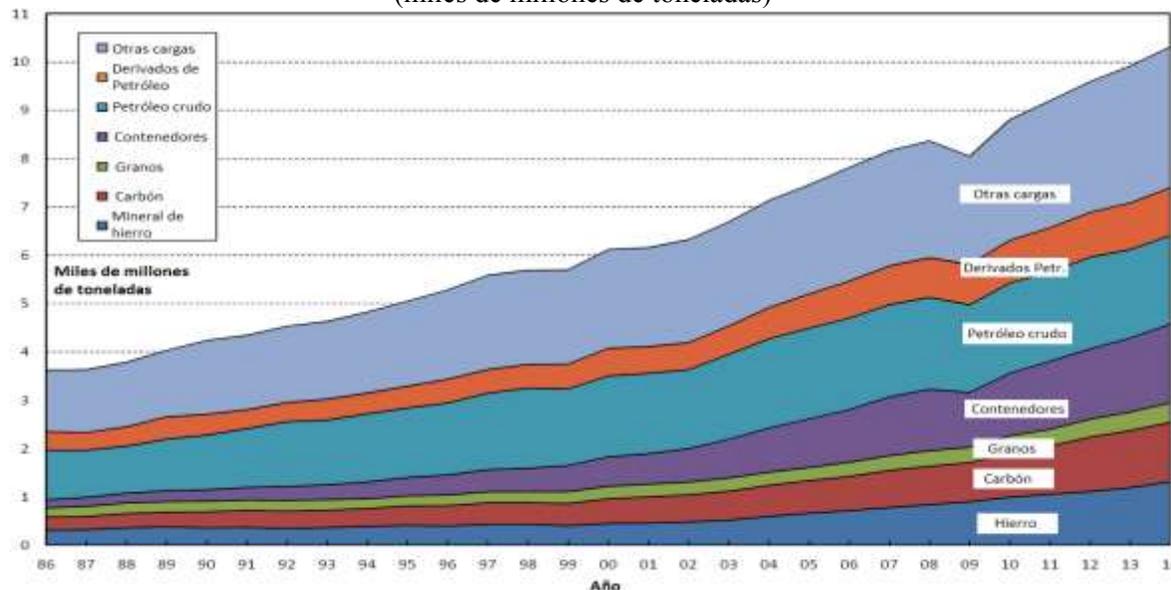
Estos datos muestran que China tiene pocos rivales en cuanto a la oferta de productos y servicios relacionados con el transporte marítimo. China es el único país que aparece en todos los indicadores de capacidades navales. Grecia, el país con más tonelaje propiedad de sus nacionales, no figura entre los puertos más activos ni como productor de barcos, Japón tiene una flota

registrada muy pequeña y tiene un tráfico de contenedores relativamente pequeño, Corea del Sur tiene una flota registrada mucho menor a la China, Alemania sólo tiene un puerto dentro de la lista de los más importantes en cuanto a tráfico de contenedores y no es un productor significativo de barcos y Singapur tiene registros menores a China en todos los indicadores, además de que ninguno de estos países tiene el control que China puede ejercer sobre las empresas establecidas en su territorio, por lo que puede decirse que no hay otro Estado que tenga control sobre más infraestructura marítima que China. Pero aún hay otra posible fuente de influencia de China derivada de sus capacidades: su control sobre una buena parte de la demanda por servicios de transporte marítimo. Desarrollo este punto en el siguiente apartado.

El peso de la demanda china en el mercado mundial de transporte marítimo

China es uno de los principales importadores de las mercancías más importantes para el transporte marítimo. En la Gráfica 8 se muestra la importancia relativa de diferentes tipos de mercancías, en términos de peso, para el transporte marítimo.

Gráfica 8
Comercio internacional transportado por mar
 (miles de millones de toneladas)



Fuente: The Shipbuilder's Association of Japan, *Shipbuilding Statistics*, Marzo 2015.

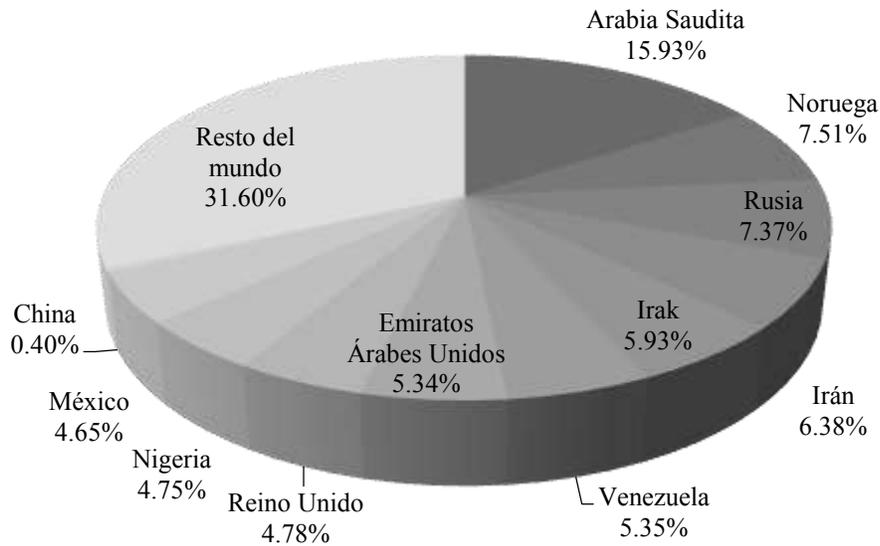
Podemos ver que, desde hace años, el petróleo y sus derivados – entre los que sobresalen los combustibles líquidos como la gasolina y el diésel – son las mercancías más importantes para el transporte marítimo, lo cual es coherente con el hecho de que, en términos de tonelaje, la mayor parte de los barcos que se han construido es para transporte de petróleo. Le siguen en importancia los granos o cereales (trigo, maíz, cebada, avena, centeno, sorgo y soya), el carbón y el mineral de hierro. Otras dos cargas a granel importantes son la bauxita (para producir aluminio) y la fosforita (usada en fertilizantes).

De 2000 a 2006, el tiempo que duraron las negociaciones del Convenio sobre el Transporte Marítimo, China tuvo un lugar menor en las exportaciones de petróleo crudo y sus derivados. En las Gráficas 9 y 10, que ilustran las exportaciones de petróleo crudo y sus derivados, se puede ver que son otros los países que dominan las exportaciones de estos productos. Pero China está entre los principales importadores de petróleo y sus derivados, como se puede observar en las Gráficas 11 y 12. En 2000, cuando empezaron las negociaciones China ya era uno de los principales importadores de derivados de petróleo (ver Gráfica 12) y siguió aumentando el volumen de sus importaciones hasta convertirse en el tercer importador a nivel mundial, después de Estados Unidos y Japón.

China también ocupa desde tiempo atrás un lugar importante como importador de materias primas a granel. En las siguientes tablas se muestran los principales importadores y exportadores en el comercio de las cargas a granel más importantes para el transporte marítimo – que se muestran en la Gráfica 8 – en 2006, el año en que concluyeron las negociaciones y el dato disponible más reciente.

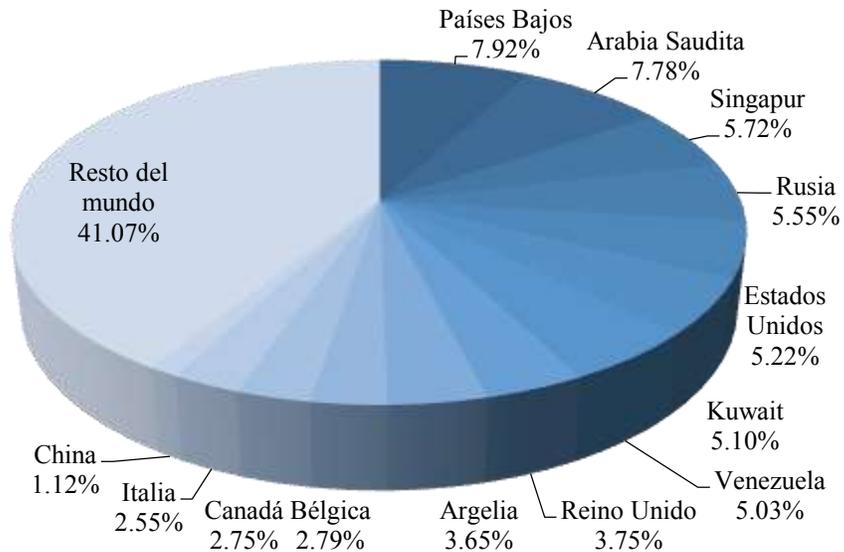
Finalmente, China también es cada vez más uno de los primeros lugares en cuanto a origen de mano de obra para la industria. La Tabla 11 muestra los principales contribuyentes de marineros del mundo.

Gráfica 9
Exportaciones de petróleo crudo como porcentaje del total mundial
 1999



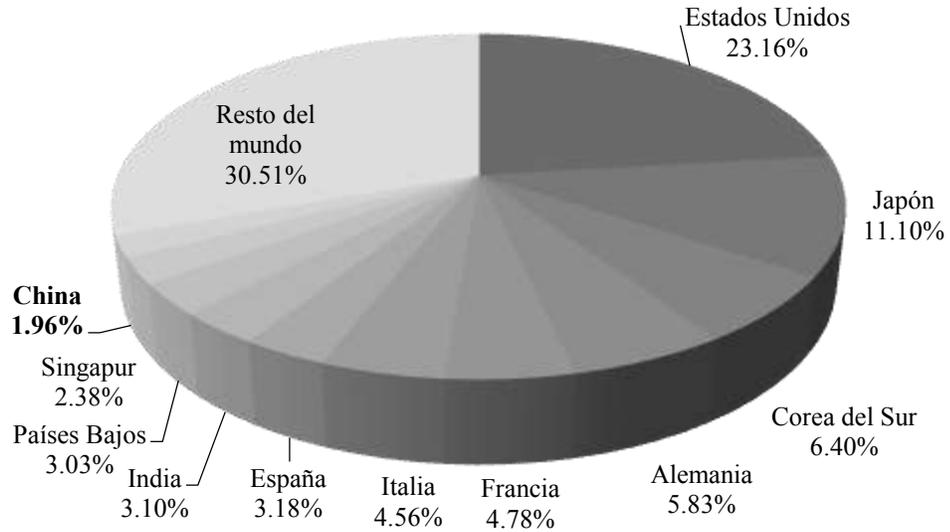
Fuente: Elaboración propia con datos de la OPEP

Gráfica 10
Exportaciones de derivados de petróleo como porcentaje del total mundial
 1999



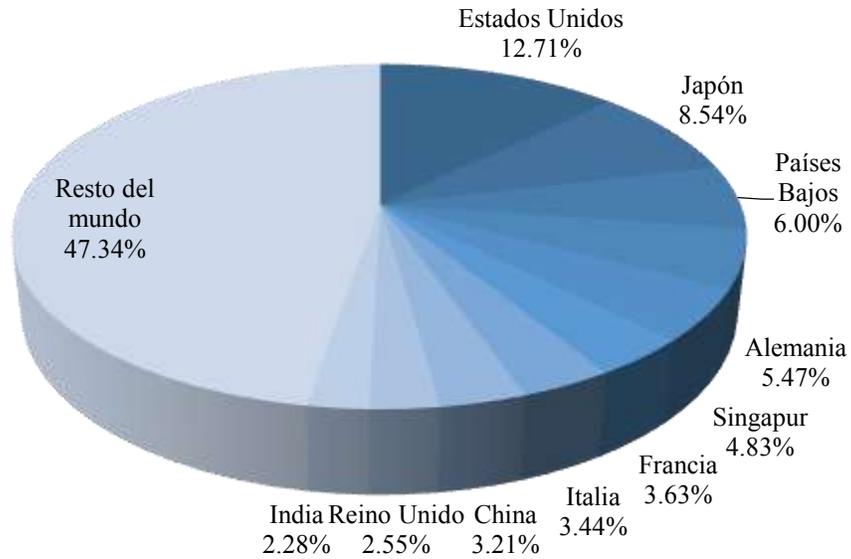
Fuente: Elaboración propia con datos de la OPEP

Gráfica 11
Importaciones de petróleo crudo como porcentaje del total mundial
 1999



Fuente: Elaboración propia con datos de la OPEP

Gráfica 12
Importaciones de derivados de petróleo como porcentaje del total mundial
 1999



Fuente: Elaboración propia con datos de la OPEP

Tabla 7
Productores y consumidores de acero bruto
2006

Productores	Porcentajes	Consumidores	Porcentajes
Europa	36.6%	China	32%
China	33.9%	Unión Europea	16.6%
Asia occidental ¹⁸⁰	12.4%	TLCAN	13.9%
Economías en transición	9.6%	Economías en transición	4.3%
India	9.4%	Asia occidental	3.3%
Corea del Sur	3.9%	América Latina	2.5%
América Latina	3.6%	África	1.9%
Japón	3.5%		
África	1.5%		
Australia y Nueva Zelanda	0.7%		

Fuente: Elaboración propia con datos de *El transporte marítimo en 2007*, p. 14.

Tabla 8
Productores y consumidores de mineral de hierro
2006

Exportadores	Porcentajes	Importadores	Porcentajes
Australia	37.7%	China	45.6%
Brasil	34.2%	Japón	18.9%
India	13.8%	Europa	18.8%
Sudáfrica	3.9%		
Canadá	3.1%		
Suecia	2.6%		
Mauritania	1.7%		
Perú	0.9%		

Fuente: Elaboración propia con datos de *El transporte marítimo 2007*, p. 14.

¹⁸⁰ Incluye Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Qatar, República Árabe Siria, Turquía y Yemen.

Tabla 9
Importadores y exportadores de carbón
2006

Exportadores	Porcentajes	Importadores	Porcentajes
Australia	32.3%	Europa y Japón	54.6%
Indonesia	22.0%	Corea del Sur	10.7%
Sudáfrica	9.0%	Taiwán	9.1%
China	8.0%	India	6.2%
Colombia	8.0%	Estados Unidos	4.2%
Rusia	7.4%	Israel	1.8%
Canadá y Estados Unidos	6.0%	China	1.3%

Fuente: Elaboración propia con datos de *El transporte marítimo 2007*, p. 14, 15

Tabla 10
Importadores y exportadores de cereales
2006

Exportadores	Porcentajes	Importadores	Porcentajes
Canadá y Estados Unidos	48.2%	Asia	33.3%
Argentina	9.4%	África	21.7%
Australia	9.5%	América Latina	21.7%
Europa	8.8%	Asia occidental	14.5%
China	3.3%	Europa	5.1%

Fuente: Elaboración propia con datos de *El transporte marítimo 2007*, p. 15

Tabla 11
Estimados del número de marineros en los diez principales países de origen

País	Oficiales	Otros	Total 2000	Total 2005	Cambio
Filipinas	46,359	74,040	230,000	120,399	-109,601
Indonesia	7,750	34,000	83,500	41,750	-41,750
Turquía	22,091	60,328	62,447	82,419	19,972
China	42,704	79,504	82,017	122,208	40,191
India	11,700	43,000	54,700	54,700	0
Rusia	21,680	34,000	55,680	55,680	0
Japón	12,968	6,856	31,013	19,824	-11,189
Grecia	17,000	15,000	32,500	32,000	-500
Ucrania	28,906	36,119	37,000	65,025	28,025
Italia	9,560	11,390	23,500	20,950	-2,550
Total	220,718	394,237	692,357	614,955	-77,402

Fuente: Heather Leggate McLaughlin, "Seafarers and Seafaring", en Wayne K. Talley (ed.), *The Blackwell Companion to Maritime Economics*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2012, p. 322.

Recapitulación

Estos indicadores apuntan al lugar de China como uno de los más grandes importadores de los productos que se transportan por mar. La influencia de China sobre la oferta y la demanda de servicios de transporte marítimo tiene pocos rivales (Japón, Alemania, Corea del Sur, Grecia, Panamá, Liberia, Singapur) y, a diferencia de éstos, es el único país que tiene una participación notable en todos los ámbitos del transporte marítimo de mercancías – la más grande en acero en bruto y mineral de hierro –. Además, ningún otro país tiene un control tan importante sobre sus navieras como China. Determinar si estas capacidades sin parangón se tradujeron en una influencia de magnitud similar sobre la negociación del Convenio sobre el Trabajo Marítimo, es materia del siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4
UN LARGO Y SINUOSO CAMINO:
LA NEGOCIACIÓN DEL CONVENIO SOBRE EL TRABAJO MARÍTIMO 2006

*Háblame, Musa, de aquel varón de multiforme ingenio
que, después de destruir la sacra ciudad de Troya, anduvo
peregrinando larguísimo tiempo, vio las poblaciones y
conoció las costumbres de muchos hombres y padeció en
su ánimo gran número de trabajos en su navegación por el
ponto, en cuanto procuraba salvar su vida y la vuelta de
sus compañeros a la patria.*

Homero¹⁸¹

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue fundada por el Tratado de Versalles, 25 años antes que la Organización de Naciones Unidas (ONU), en un tiempo en que las cuestiones laborales eran uno de los grandes temas de la agenda internacional por el peso del comunismo y el socialismo en las discusiones públicas. Las circunstancias en que se creó explican sus particularidades, entre éstas que se otorgó a trabajadores y empleadores la posibilidad de participar en las deliberaciones. Bajo la denominación de “interlocutores sociales”, los representantes de sindicatos y cámaras empresariales están representados en todos los órganos de deliberación de la organización y las decisiones se toman “por consenso”, lo que quiere decir que los tres grupos deben estar de acuerdo con todas las decisiones que se toman. En el ámbito marítimo, los trabajadores, representados por los sindicatos nacionales de marinos, son llamados “Gente de Mar”¹⁸² y los empleadores, llamados “Armadores”, son representados por las asociaciones de dueños y operadores de buques. Ambos interlocutores sociales tienen la ventaja

¹⁸¹ Este fragmento de la Odisea fue citado por el Sr. Boumpopoulos, delegado de Grecia ante la 94ª Reunión Marítima de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, cuando intervino en el pleno de la Conferencia para hablar sobre la negociación del Convenio (en Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales Nonagésima cuarta reunión (marítima) 16*, Ginebra, OIT, 2006, p. 2). Todos los documentos de la OIT sobre la negociación del Convenio están disponibles en http://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/text/WCMS_154374/lang--es/index.htm. Usé las versiones en español de los documentos cuando estuvieron disponibles, ya que preferí la traducción autorizada por quienes participaron en el proceso.

¹⁸² En el texto uso indistintamente las palabras “gente de mar” y “marinos” para referirme a la gente que trabaja en buques, sólo uso mayúsculas para referirme a los representantes de estas personas en la OIT, que representan a los sindicatos y no necesariamente a la gente de mar en general.

de que están organizados de tal forma que hablan con una sola voz, en cambio, los Estados rara vez votan o se pronuncian en bloque.¹⁸³

Una segunda particularidad de la OIT es que ha reconocido desde sus inicios que el transporte marítimo es un área especializada que requiere de sus propios organismos de toma de decisiones e instrumentos independientes.¹⁸⁴ Pero muchos de estos instrumentos han recibido muy pocas ratificaciones, por lo que muchas veces quedan sin efecto o simplemente complican el ya de por sí complejo entramado legal de la protección laboral en esta industria que actúa en múltiples jurisdicciones. La industria del transporte marítimo tiene una larga tradición de sindicatos y defensa de los derechos laborales que había sido bastante efectiva para lograr avances en los países desarrollados, pero el uso de banderas de conveniencia frustraba los intentos de los sindicatos de trabajadores por lograr una solución definitiva a un problema que es en esencia global, porque las empresas que poseían buques en malas condiciones simplemente cambiaban su registro a banderas de conveniencia cuando la legislación laboral se volvía más estricta.¹⁸⁵ Esto ha dificultado que las organizaciones de trabajadores logren una solución definitiva a los problemas de seguridad endémicos de la industria – aún en las flotas de los países desarrollados los riesgos son más altos que en muchas empresas en tierra firme. Esto, aunado a que los certificados de habilidades y conocimientos que las compañías exigen a la Gente de Mar son difíciles de conseguir, hacen muy poco atractivo el trabajo en el mar, que es tomado cada vez más por personas que, generalmente por necesidad, están dispuestos a aceptar los riesgos, malas condiciones de trabajo y bajos sueldos. Los sindicatos y las empresas que sí tenían que cumplir

¹⁸³ John Isaac Blanck Jr., “Reflections on the Negotiation of the Maritime Labor Convention 2006 at the International Labor Organization”, *Tulane Maritime Law Journal*, núm. 31, 2006, pp. 35-56.

¹⁸⁴ Iliana Christodoulou-Varosti y Dmitry A. Pentsov, *Maritime Work Law Fundamentals: Responsible Shipowners, Reliable Seafarers*, Berlin, Springer-Verlag, 2008, p. 9.

¹⁸⁵ Nathan Lillie, *A Global Union for Global Workers: Collective Bargaining and Regulatory Politics in Maritime Shipping*, Nueva York, Routledge, 2006.

con estándares laborales altos percibían esto como una “carrera hacia el fondo” que daba ventajas injustas – en términos de costos operativos más bajos – a quienes no dieran garantías laborales.¹⁸⁶

En la OIT encontraron un foro receptivo a sus quejas. En la reunión de 2001 del órgano que agrupa a sindicatos y empresas del sector marítimo, la Comisión Paritaria Marítima de la OIT, lograron formar un consenso para llamar a la redacción de un instrumento que compilara y actualizara la regulación laboral para los trabajadores en el mar que existía hasta ese momento con el propósito de darle claridad, unidad y buscar que se aplicara en tantas jurisdicciones como fuera posible.¹⁸⁷

Fue así como inició el camino que culminó con el Convenio sobre el Trabajo Marítimo.¹⁸⁸ Diversos órganos dentro de la OIT sirvieron como foro de discusión del nuevo instrumento, en la Tabla 12 se presentan en orden cronológico. Los Estados presentes en las reuniones variaban poco, aunque sus representantes solían ser distintos para cada reunión, en cambio, los dos portavoces de los interlocutores sociales, Brian Orrell de los trabajadores y Dierk Lindemann de los empleadores, y los representantes de la Secretaría estuvieron presentes en todas las reuniones de los diferentes grupos, aunque en 2003 cambió parte del liderazgo de los Armadores y el grupo tomó una posición más intransigente. Los delegados chinos tuvieron poca presencia en las representaciones de los grupos hasta la 4ª Reunión del Grupo de Trabajo en 2004, cuando las negociaciones ya estaban muy avanzadas. Aunque en esa ocasión el delegado chino fue nombrado presidente del Grupo Gubernamental y en las reuniones subsiguientes tuvieron una participación mucho más visible.

¹⁸⁶ Heather Leggate McLaughlin, “Seafarers and Seafaring”, en Wayne K. Talley (ed.), *The Blackwell Companion to Maritime Economics*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2012, pp. 321-332. Aunque para un país desarrollado los sueldos del trabajo en el mar son bajos, pueden ser mucho más atractivos en los países en desarrollo, donde en general las condiciones de trabajo son también más bajas.

¹⁸⁷ Valentina Carbone, “Developments in the Labour Market”, en Heather Leggate, James McConville y Alfonso Morvillo (eds.), *International Maritime Transport: Perspectives*, Londres, Routledge, pp. 61-74; James McConville, “Seafarers of the World’s Largest Fleet”, en Leggate, *et al.*, *op. cit.*, pp. 109-121 (el título del artículo de McConville hace referencia a la flota de Panamá, la principal bandera de conveniencia).

¹⁸⁸ Cleopatra Doumbia-Henry, la oficial a cargo de los temas de transporte marítimo en la OIT, ofrece un relato sumamente completo del inicio de las negociaciones en “The Story of the Maritime Labour Convention, 2006”, en Moira L. McConnell, Dominick Devlin y Cleopatra Doumbia-Henry (eds.), *The Maritime Labour Convention, 2006: A Legal Primer to an Emerging International Regime*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 37-62.

Tabla 12
Organismos en los que se negoció el CTM

Organismo	Reunión	Fecha	Presidencia
Comisión Paritaria Marítima	29°	22 a 26 de enero de 2001	Birgit Solling-Olsen (Dinamarca)
Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo	280°	Marzo de 2001	N/A
Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel sobre las normas relativas al trabajo marítimo (Grupo de Trabajo)	1°	17 a 21 de diciembre de 2001	Jean-Marc Schindler (Francia)
Subgrupo del Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel sobre las normas relativas al trabajo marítimo (Subgrupo)	1°	24 a 28 de junio de 2002	Birgit Solling-Olsen (Dinamarca)
Grupo de Trabajo	2°	14 a 18 de octubre de 2002	Jean-Marc Schindler (Francia)
Subgrupo	2°	3 a 7 de febrero de 2003	Birgit Solling-Olsen (Dinamarca)
Grupo de Trabajo	3°	30 de junio a 4 de julio de 2003	Jean-Marc Schindler (Francia)
Grupo de Trabajo	4°	19 a 23 de enero de 2004	Jean-Marc Schindler (Francia)
Comisión 1 de la Conferencia Técnica Marítima Preparatoria (Conferencia Técnica)		13 a 24 de septiembre de 2004	B. Carlton (Estados Unidos)
Comisión 2 de la Conferencia Técnica		13 a 24 de septiembre de 2004	G. Smefjell (Noruega)
Comisión 3 de la Conferencia Técnica		13 a 24 de septiembre de 2004	R. D. Baldoz (Filipinas)
Reunión tripartita intermedia sobre el seguimiento de la Conferencia Técnica Marítima Preparatoria (Reunión intermedia)		21 a 27 de abril de 2005	B. Carlton (Estados Unidos)*
Conferencia Internacional del Trabajo	94°	7 a 23 de febrero de 2006.	Jean-Marc Schindler (Francia)
Comisión Plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo		7 a 17 de febrero de 2016	B. Carlton (Estados Unidos)

* Zhang Xiaojie, representante gubernamental de China, fue Vicepresidente.¹⁸⁹

Fuente: Elaboración propia.

¹⁸⁹ En todas las reuniones donde se negoció el CTM, el delegado del gobierno de China fue Zhang Xiaojie, Director del Departamento de Cooperación Internacional del Ministerio de Comunicaciones de China. Por cuestiones de estilo, en algunas partes del texto me refiero a las delegaciones por el nombre del Estado.

Esta ausencia de China es un fenómeno intrigante que merecería un estudio a profundidad, pero podemos advertir que la literatura sobre la estrategia multilateral de China de esos años indica que hay un comportamiento similar de China en otros foros¹⁹⁰ y apunta a que esta aparente apatía frente a las negociaciones multilaterales obedece a dos factores principales, el intento de boicotear las negociaciones y desconfianza hacia los foros multilaterales, sobre todo fuera de los órganos principales de Naciones Unidas,¹⁹¹ que caracteriza a la política exterior de China hasta los últimos años de la presidencia de Jiang Zemin – cuyo mandato duró de 1993 a 2003 – y los primeros de Hu Jintao – de 2003 a 2013 –, que estuvieron marcados por el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio y la adopción de una estrategia de “surgimiento pacífico”,¹⁹² que algunos han interpretado como un proceso progresivo de “socialización” de las élites chinas a las normas promovidas por las organizaciones multilaterales.¹⁹³

Los estudios sobre la participación de China en organizaciones internacionales indican que hasta el final del siglo XX, China participó con poco entusiasmo en negociaciones multilaterales. Por ejemplo, China cuestionaba las políticas de rescate económico que el Fondo

¹⁹⁰ Cheng-Chwee Kuik, “Multilateralism in China's ASEAN Policy: Its Evolution, Characteristics, and Aspiration”, *Contemporary Southeast Asia* vol. 27, núm. 1, 2005, pp 102-122.

¹⁹¹ Ann Kent, “China's International Socialization: The Role of International Organizations”, *Global Governance*, vol. 8, núm. 3, 2002, pp. 343-364. Con “órganos principales” me refiero al Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social; es el término que suele usarse en Naciones Unidas para referirse a estos organismos, junto a la Secretaría General y la Corte Internacional de Justicia.

¹⁹² Alrededor de las mismas fechas en que China empieza a tomar un rol más activo en las negociaciones del CTM (2003-2004), también hubo un repunte en las acciones en foros multilaterales sobre temas de primera importancia, como la seguridad regional en Asia Central (visible en la adopción de la Carta de la Organización para la Cooperación de Shanghai en 2002), el Noreste de Asia (en 2003 empiezan las Negociaciones en el Diálogo de los Seis para la cuestión de Corea del Norte) y el Sureste de Asia (Tratado de Amistad y Cooperación en 2003), asuntos comúnmente relacionados con la búsqueda del gobierno chino por proyectar una imagen de “surgimiento pacífico” (véase Kuik, art. cit.; Joel Wuthnow, Xin Li y Lingling Qi, “Diverse Multilateralism: Four Strategies in China's Multilateral Diplomacy”, en *Journal of Chinese Political Science*, vol. 11, núm. 1, 2006, s. p., disponible en <http://councilandcourt.org/files/2012/11/Diverse-Multilateralism.pdf>, consultado el 23 de mayo de 2016; Susan Shirk, “Statement of Susan L. Shirk, Ph.D., Professor of Political Science Graduate School of International Relations and Pacific Studies University of California, San Diego”, en *China as an Emerging Regional and Technology Power: Implications for U.S. Economic and Security Interests. Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 12-13 de febrero de 2004, pp. 166-173, disponible en <http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/transcripts/2.12.04HT.pdf>, consultado el 26 de junio de 2016).

¹⁹³ Hongying Wang, “Multilateralism in Chinese Foreign Policy: The Limits of Socialization”, *Asian Survey*, vol. 40, núm. 3, 2000, pp. 475-491; Ann Kent, “China's International Socialization...”, art. cit.; Evan S. Medeiros y M. Taylor Fravel, “China's New Diplomacy”, *Foreign Affairs*, 2003, disponible en www.foreignaffairs.com, SSL+chinas-new-diplomacy#/%5Bobject%20Object%5D, consultado el 27 de junio de 2016 y Qin Yaqing, “International Society as a Process: Institutions, Identities, and China's Peaceful Rise”, *The Chinese Journal of International Politics*, núm. 3, 2010, pp. 129-153.

Monetario Internacional dictaba para apoyar a los gobiernos afectados por la llamada Crisis Económica del Este de Asia. Esta estrategia multilateral se abandonó poco a poco a partir de los primeros años del siglo XX, cuando China cambió progresivamente su posición de confrontación por una participación más activa mediante las prácticas particulares de cada institución, un ejemplo de esto es la buena disposición del delegado chino para participar en las últimas etapas de las negociaciones para el CTM.¹⁹⁴

Aunque la idea original era hacer una simple compilación de los instrumentos existentes, sobre la marcha se fue haciendo claro que iban a ser necesarias muchas innovaciones. En un principio, la Comisión Paritaria Marítima dio el mandato de negociar el instrumento al Grupo de Trabajo, que se reuniría anualmente, pero tuvieron una enorme carga de trabajo por lo que crearon el Subgrupo para que continuara las negociaciones antes de la próxima reunión del Grupo de Trabajo. Una vez que ya había un proyecto, la Conferencia Técnica se reunió con el mandato de revisarlo, continuar con la negociación sobre algunos temas pendientes y presentarle sus resultados a la Conferencia Internacional del Trabajo. Dividió su trabajo en tres Comisiones, cada una de las cuales eligió su mesa y emitió un informe. Pero aun cuando se distribuyó el trabajo y las comisiones se limitaron a tratar las cláusulas que el Grupo de Trabajo había marcado como pendientes, quedaron muchas cuestiones sin resolver, por lo que se decidió que habría una Reunión Intermedia con participación tripartita antes de la Conferencia Internacional del Trabajo, que sólo podía reunirse una vez al año.¹⁹⁵ Aun así quedaron temas pendientes para la Conferencia Internacional del Trabajo, pero se pudieron resolver ahí y se adoptó el texto final del Convenio sobre el Trabajo Marítimo (CTM).

¹⁹⁴ Justin S. Hempson-Jones, "The Evolution of China's Engagement with International Governmental Organizations: Toward a Liberal Foreign Policy?", *Asian Survey*, vol. 45, núm. 5, 2005, pp. 702-721; Stephen Olson y Clyde Prestowitz, *The Evolving Role of China in International Institutions*, Washington D.C., The Economic Strategy Institute, 2011; Zhihai Xie, "The Rise of China and Its Growing Role in International Organizations", *ICCS Journal of Modern Chinese Studies*, vol. 4, núm. 1, 2011, pp. 85-96. Es notable que el argumento del artículo de Xie, quien se basa casi exclusivamente en fuentes chinas, es sumamente similar al de Olson y Prestowitz, quienes se basan en fuentes estadounidenses y presentaron la publicación ante el Congreso de Estados Unidos.

¹⁹⁵ Conferencia Técnica, *Informe de la Comisión núm. 3*, Ginebra, OIT, 2004, párrafo 419.

Los intereses de China dentro de esta negociación no quedan del todo claros y hay que tener en cuenta que hubo un importante cambio cuando China empezó a tomar un rol más activo en las negociaciones a partir de 2004. Pero la literatura sobre los derechos laborales en China en esos años nos permite inferir que el gobierno chino buscaba evitar cualquier nuevo compromiso con la OIT o, en su defecto, obligaciones tan laxas como fuera posible, ya que los asuntos laborales eran un tema sumamente delicado en la política interna, pero, al mismo tiempo, el gobierno chino no podía darse el lujo de confrontar a las organizaciones internacionales si quería mantener su imagen de “surgimiento pacífico”.¹⁹⁶ Y el creciente número de personal chino que trabajaba en el mar, generalmente en muy malas condiciones, indica que China tenía interés por mantener los estándares bajos que le habían permitido ir aumentando el número de trabajadores chinos en la industria o, en su defecto, que los nuevos estándares fueran auténticamente universales para que sus trabajadores no estuvieran en desventaja frente a los de otros países en desarrollo como Filipinas o Indonesia, que también proveen de mano de obra barata a la industria.¹⁹⁷

A continuación, reconstruyo el proceso de la negociación del CTM a partir de las actas de las negociaciones y testimonios de los participantes disponibles públicamente, enfocándome en los cinco ámbitos principales que ya había mencionado en la introducción: la estructura del tratado, el procedimiento simplificado de enmienda, inspección y aplicación, ámbito de

¹⁹⁶ En mi conocimiento, el estudio más detallado de China en la OIT es el de Ann Kent, “China, International Organizations and Regimes: The ILO as a Case Study in Organizational Learning”, *Pacific Affairs*, vol. 70, núm. 4, 1997-1998, pp. 517-532. Véase también Ann Kent, “China’s International Socialization...”, art. cit.; Hilary K. Josephs, “Labor Law in a Socialist Market Economy: The Case of China”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 33, núm. 3, 1995, pp. 561-581. Aunque se hicieron avances en la legislación laboral china mientras se negociaba el acuerdo (2000-2006), seguían existiendo numerosos obstáculos para la actuación efectiva de los sindicatos (Simon Clarke, Chang-Hee Lee y Qi Li, “Collective Consultation and Industrial Relations in China”, *British Journal of Industrial Relations*, vol. 42, núm. 2, 2004, pp. 235-254).

¹⁹⁷ Véase Heather Leggate McLaughlin, “Seafarers and Seafaring”, en Wayne K. Talley (ed.), *The Blackwell Companion to Maritime Economics*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2012, pp. 321-332; Minghua Zhao y Maragtas S. V. Amante, “Chinese and Filipino Seafarers: A Race to the Top or the Bottom?”, en *Proceedings of the Seafarers International Research Centre, Cardiff University*, 19 de septiembre de 2003, pp. 73-99, disponible en <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.457.4000&rep=rep1&type=pdf#page=76>, consultado el 27 de junio de 2016 y Bin Wu, “Participation in the Global Labour Market: Experience and Responses of Chinese Seafarers”, *Maritime Policy & Management*, vol. 31, núm. 1, 2004, pp. 69-82.

aplicación y seguridad social. A partir de esta reconstrucción queda claro que las capacidades materiales que los actores podían movilizar tuvieron un efecto muy limitado sobre los resultados de las negociaciones.

La estructura del tratado

Como la idea original era crear una compilación de todos los Convenios marítimos de la OIT, un esfuerzo sin precedentes en la organización, había que considerar desde cero cuál debería ser la estructura del tratado. Uno de los problemas era darle coherencia al instrumento, pero en realidad el gran reto era lograr que esta compilación no tuviera el mismo destino que la gran mayoría de los Convenios marítimos de la OIT: la falta de ratificaciones, y una de las propuestas que surgió fue hacer flexible la implementación de los detalles, pero manteniendo un núcleo de disposiciones estrictas que garantizaran que el instrumento iba a ser útil. Al discutir la estructura del tratado, se estaba debatiendo qué disposiciones deberían ser estrictas y cuáles podrían ser flexibles; el cambio de grandes cantidades de disposiciones de su estatus estricto en los Convenios individuales a uno más flexible, o viceversa, podría implicar cambios profundos en el régimen, por eso esta era una discusión vital.

La Comisión Paritaria Marítima sugirió que el nuevo Convenio tuviera una primera parte con principios generales y otra con temas específicos, que podrían complementarse con uno o varios anexos con disposiciones detalladas,¹⁹⁸ una estructura que reflejaba un Convenio de la Organización Marítima Internacional (OMI). En la primera reunión del Grupo de Trabajo en diciembre de ese mismo año, Namibia sugirió otra división más, entre disposiciones obligatorias y recomendaciones.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, *Resultados de las labores de la Comisión Paritaria Marítima (Ginebra, 22-26 de enero de 2001)*, Ginebra, OIT, 2001, párrafo 4.

¹⁹⁹ Grupo de Trabajo, *Informe final*, Ginebra, OIT, 2001, párrafo 28.

Después, la Secretaría²⁰⁰ de la OIT propuso dividir las disposiciones del tratado entre derechos fundamentales, por un lado, y, por el otro, “diversos grupos de principios y derechos”, con anexos de disposiciones detalladas para cada sección, que estarían sujetas a un procedimiento de enmienda más expedito.²⁰¹ Esto representó la introducción por primera vez de dos ideas fundamentales en la negociación: separar los derechos fundamentales de otro tipo de derechos y someter sólo una parte del documento al procedimiento simplificado de enmienda, que todavía no terminaba de negociarse.

Los Estados apenas habían pronunciado opiniones al respecto y, aunque la Secretaría dijo que la propuesta se basaba en las deliberaciones de la Comisión Paritaria Marítima (que no incluye a los Estados), las actas de las discusiones de esta Comisión sugieren que no hubo tanto detalle en sus deliberaciones, lo que podría indicar que estas ideas fueron una aportación de la Secretaría, en uso del poder (institucional) derivado de su facultad de presentar documentos a los negociadores y el poder (productivo) que le otorga su prestigio como un organismo imparcial y sumamente competente. Esto no quiere decir que se aceptaran todas las ideas que presentaba la Secretaría, por el contrario, generalmente eran ampliamente discutidas, lo cual es indicativo del valor que le atribuyeron los negociadores. Además, nunca se duda de su imparcialidad, al menos públicamente.

Para la siguiente reunión del Grupo de Trabajo, el Presidente del Grupo Gubernamental (que en esa sesión era el Ministro de Trabajo de Namibia), introdujo la idea de que el tratado se dividiera en secciones obligatorias y no obligatorias, siguiendo el modelo del *Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la Gente de Mar* (conocido como Convenio STCW, por sus siglas en inglés).²⁰² Bajo ese esquema, y dándole seguimiento a

²⁰⁰ Con Secretaría me refiero a las distintas personas empleadas por la OIT a título personal integradas en la estructura burocrática de la organización, asumiendo que actúan bajo una lógica distinta a la de los gobiernos y la de los interlocutores sociales.

²⁰¹ Grupo de Trabajo, *Informe final*, 2001, *op. cit.*, párrafo 49.

²⁰² *Ibid.*, párrafo 6.

la propuesta de la Secretaría, se propuso que la parte no obligatoria pudiera reformarse mediante el procedimiento tácito de enmienda y consideraba la posibilidad de que algunas partes obligatorias también estuvieran sujetas a ese régimen de reforma.

Los representantes de la Gente de Mar aceptaron esta idea y la desarrollaron, proponiendo que una primera parte contuviera una lista de los derechos de los trabajadores, mientras que la segunda trataría las obligaciones. Esa segunda parte podría contener una sección no obligatoria, pero rechazaron terminantemente desde entonces que los derechos de la Gente de Mar estuvieran contenidos en una parte del tratado de aplicación flexible.²⁰³ La delegación de Noruega presentó un documento con una propuesta alternativa, en la que la división no era por niveles de especificidad, como proponía la Secretaría, sino por temas,²⁰⁴ pero los interlocutores sociales la rechazaron y no se discutió más.²⁰⁵ Tras el rechazo a la propuesta de Noruega fue claro que la estructura iba a ser por niveles de especificidad.

Se discutió ampliamente cuál debería ser el contenido de cada nivel, las opiniones de las delegaciones de Reino Unido y Corea del Sur – esta última hecha en nombre de varios Estados – dejaron en claro que los representantes gubernamentales buscaban que las partes que fueran obligatorias deberían ser tan generales como fuera posible y se dejaran las disposiciones detalladas a las secciones menos estrictas.²⁰⁶ Durante las discusiones del Subgrupo, los representantes gubernamentales adujeron como justificación a esta posición que su legislación interna no les permitiría cumplir con todas las obligaciones y, por lo tanto, no podrían ratificar el futuro instrumento si no era lo suficientemente flexible, aunque aceptaban que debía haber

²⁰³ Grupo de Trabajo, *Informe Final*, Ginebra, OIT, 2002, *op. cit.*, párrafos 10, 17.

²⁰⁴ High-level Tripartite Working Group on Maritime Labour Standards Second Meeting, *Proposal for a structure of the new consolidated Convention, submitted by the Norwegian Government*, Ginebra, OIT, 2002.

²⁰⁵ Grupo de Trabajo, *Informe Final*, 2002, *op. cit.*, párrafo 19.

²⁰⁶ *Ibid.*, párrafos 95, 123,

principios generales obligatorios.²⁰⁷ Al final decidieron pedir a la Secretaría que elaborara una nueva propuesta de las partes detalladas del tratado.²⁰⁸

Los Armadores propusieron que al principio de cada regla se describiera su objetivo y debajo, como parte de otra sección, se incluyeran las disposiciones detalladas; la delegación de Namibia hizo una propuesta similar.²⁰⁹ La Gente de Mar parecía estar de acuerdo, aunque se limitaron a decir que “consideraría la propuesta de los Armadores”.²¹⁰ Surgió una propuesta de un representante gubernamental - desafortunadamente las actas no indican cuál – por hacer referencias cruzadas, es decir, que se abandonaría por completo la separación por temas, pero la Gente de Mar se pronunció en contra, argumentando que el texto se volvería muy enredado y que no había precedentes en otros tratados marítimos,²¹¹ a pesar de que los representantes de la Gente de Mar ya habían propuesto cosas que no tenían precedente.

La forma del tratado ya no se discutió más a partir de la cuarta reunión del Grupo de Trabajo, pero todavía se debatía qué disposiciones deberían quedar en qué parte del tratado, pues de eso dependía la flexibilidad que los gobiernos podrían tener para su implementación o su obligatoriedad. El cambio más importante fue la iniciativa de Corea del Sur de trasladar todas las disposiciones que abundaban sobre el tamaño de los camarotes y las áreas comunes a la parte no obligatoria. Esta propuesta, que no estuvo acompañada por ningún argumento, fue rechazada por el delegado británico, quien dedicó tiempo a explicar sus razones. Los representantes de ambos interlocutores sociales apoyaron el punto de vista del Reino Unido y las disposiciones quedaron en un tercer nivel de obligatoriedad que podría interpretarse a partir del principio de “equivalencia sustancial”, término también polémico que en general significaba que, mientras el

²⁰⁷ Subgrupo, *Informe Final*, Ginebra, OIT, 2003, párrafo 88.

²⁰⁸ *Ibid.*, párrafo 134.

²⁰⁹ *Ibid.*, párrafos 180 y 184.

²¹⁰ *Ibid.*, párrafo 181.

²¹¹ *Ibid.*, párrafo 123.

objetivo de la norma se cumpliera, podrían usarse medidas diferentes a las que especificaba el tratado.²¹²

Otro cambio fue el de las disposiciones sobre instalaciones sanitarias. Ambos interlocutores sociales declararon que aceptaban el texto tal y como estaba, pero si se trasladaba a la parte sujeta a equivalencia sustancial. El Presidente llamó a un voto a mano alzada a petición del delegado de Canadá para dirimir la cuestión, antes de que los Estados tuvieran oportunidad de discutir el cambio. Los delegados de Dinamarca y Japón protestaron y el delegado de Reino Unido empezó a hacer preguntas, pero el Presidente interrumpió la discusión, diciendo que “ya se había celebrado un debate sustancial sobre este punto”, después de lo cual aceptó una moción para una votación a mano alzada en la que se aceptó la propuesta de los interlocutores sociales. El delegado de Japón volvió a reclamar la falta de discusión, pero el Presidente interrumpió nuevamente el debate y “dio por entendido que la Comisión podía trasladar el texto a la Parte A y discutir posibles exenciones posteriormente”, con lo cual concluyó la discusión sobre la cuestión.²¹³ El presidente de la Comisión que discutió estos asuntos, el Sr. Smefjell de Noruega, tomó diversas decisiones aparentemente por iniciativa propia, cosa que no había hecho ninguno de sus predecesores ni de sus contrapartes en las demás comisiones de la Conferencia Técnica. La forma en que aprovechó su control sobre la aplicación de las reglas de procedimiento favoreció – quizá intencionalmente – a quienes no deseaban abrir nuevamente la discusión sobre el tema. Esto constituyó un ejercicio de poder institucional.

La conducta del Sr. Smefjell constituye un gran ejemplo de la eficacia del poder estructural e institucional derivado de las reglas de procedimiento. Pero estas mismas reglas también jugaron en contra de Noruega que fracasó en su proyecto de estructura frente a la oposición de ambos interlocutores sociales, cuyo consentimiento era necesario para considerar viable una propuesta. Al final, la Gente de Mar logró que su innovadora propuesta de una carta de

²¹² Conferencia Técnica, *Informe de la Comisión núm. 2*, Ginebra, OIT, 2004, párrafos 457-461.

²¹³ *Ibid.*, párrafos 497-509.

derechos de los trabajadores quedara en la parte obligatoria y poco flexible del Convenio, quizá en buena medida porque convirtieron ese tema en una de sus prioridades y seguramente también en parte por la fuerza que un discurso de derechos de los trabajadores tenía en la OIT. Es más difícil alegar que también acumularon poder productivo en su discurso de apearse al precedente cuando se opusieron a la estructura de referencias cruzadas, en primer lugar, porque era un asunto puramente técnico y porque no era creíble, pues ellos mismos defendían innovaciones a capa y espada. Los discursos que fueron convincentes se basaron en la claridad y la practicidad, que en este tema poco político fueron bien recibidas como los criterios preferidos, aun cuando fueran propuestos por actores aparentemente poco relevantes como Namibia, prevaleciendo sobre los argumentos político-económicos que no pudieron sostener países tan relevantes como Corea del Sur o Japón. Es un caso más de lógica neoliberal en que los criterios de eficiencia son más aceptados que las soluciones políticas.

El procedimiento de enmienda

Una de las razones por las que se emprendió todo el proceso para negociar el CTM fue la necesidad de modernizar tratados que ya estaban obsoletos. Para evitar que le sucediera lo mismo a este nuevo instrumento, hacía falta un procedimiento que permitiera reformarlo de manera más sencilla, ya que las normas de la OIT exigían que se reuniera el pleno de la organización en la Conferencia Internacional del Trabajo para adoptar un Convenio revisado, que jurídicamente era un instrumento completamente nuevo que tenía que ser ratificado para entrar en vigor.

Desde la primera reunión del Grupo de Trabajo, los Armadores propusieron que se basaran en “el modelo de la OMI”, aunque no dieron detalles,²¹⁴ y la delegación noruega, secundada por la neerlandesa, propuso la creación de un cuerpo tripartito que se reuniera anual o,

²¹⁴ Grupo de Trabajo, *Informe Final*, 2001, *op. cit.*, párrafo 54.

cuando menos, bianualmente para considerar posibles enmiendas.²¹⁵ Varios gobiernos expresaron su acuerdo con la introducción de un mecanismo de enmienda, al que se referían como “tácito”, pero no abundaron en detalles al respecto.

La Secretaría de la OIT preparó un documento con una revisión de los procedimientos simplificados de enmienda en otros instrumentos internacionales, con especial atención a tres Convenios de la OMI ampliamente ratificados. En estos tratados, los Estados parte hacen propuestas de enmienda y un comité de los gobiernos contratantes las revisa y puede pasarlas con una mayoría de dos tercios.²¹⁶ Un Convenio también incluía el concepto de reforma tácita, es decir, que una vez que la aprueba el comité se considera efectiva, a menos de que cierto número de Estados presentaran objeciones.

Pero el documento de la Secretaría no era sólo un análisis del precedente, también incluía una propuesta que, aunque basada en la experiencia de la OMI, incluía algunas novedades alegando que eran “adaptaciones necesarias para ajustarlos a la filosofía particular de la OIT y su estructura tripartita”: que el comité que revisara la propuesta de enmienda (comité *ad hoc*) tuviera que contar con el voto de al menos un interlocutor social para aprobar una enmienda, que hubiera un organismo permanente dentro de la estructura burocrática de la OIT encargado de examinar la vigencia del instrumento y en su caso proponer enmiendas y que las enmiendas tendrían que ser aceptadas también por la Conferencia Internacional del Trabajo y no sólo por el comité *ad hoc*.²¹⁷ Aunque la propuesta era bastante completa, todavía quedaba pendiente la cuestión de qué órgano dentro de la estructura de la OIT podría estar facultado para llevar a cabo las funciones del comité *ad hoc*.

Durante la reunión del Subgrupo en 2002, la Secretaría propuso que el procedimiento tácito de enmienda se reservara únicamente a las disposiciones donde se especificaba la forma de

²¹⁵ *Ibid.*, párrafos 58 y 59.

²¹⁶ Subgrupo, *Dos proyectos de documentos sobre aplicación y enmienda simplificada*, Ginebra, OIT, 2002.

²¹⁷ *Ibid.*, pp. 25, 26, 27 y 30.

aplicar los principios generales y que sólo los interlocutores sociales y aquellos Estados que hubieran ratificado el tratado podrían proponer enmiendas.²¹⁸ Esta propuesta de la Secretaría, que incluía las disposiciones más vanguardistas de los tratados de la OMI, fue bien recibida por el Grupo de Trabajo en su reunión al año siguiente y la discusión pasó entonces a especificar los detalles de la composición del órgano que habría de decidir sobre las enmiendas, las reglas sobre el procedimiento para la adopción de una enmienda y el tipo de disposiciones que podrían ser susceptibles de una enmienda tácita o de una enmienda explícita.²¹⁹

Estados Unidos buscaba limitar la posibilidad de enmiendas tácitas proponiendo que los Estados pudieran decidir si tenían que dar su aprobación explícita o no. Turquía presentó una propuesta similar, Noruega pedía excluir las disposiciones que demandaran cambios en el presupuesto o la legislación y Francia alegó que tal propuesta sólo sería aceptable para su gobierno si se incluía en la parte no vinculante, pues le causaba problemas constitucionales.²²⁰ Del lado de quienes estaban dispuestos a aceptar menos límites al procedimiento tácito estaban ambos interlocutores sociales, Japón,²²¹ Reino Unido, Dinamarca, Egipto, Italia²²² y Bahamas,²²³ que aceptaron el texto presentado por la Secretaría.

Respecto a la votación en el comité *ad hoc*, la opinión general secundaba a la Secretaría en otorgar el voto sólo a los que hubieran ratificado, excepto Panamá y Filipinas, que propusieron que aún los Estados que no hubieran aprobado el tratado tuvieran la posibilidad de proponer y votar enmiendas.²²⁴ Por otro lado, la Gente de Mar quería restringir aún más la posibilidad de presentar enmiendas, se negaba a aceptar que un solo estado pudiera proponerlas al comité *ad hoc*, sino que tendría que ser un asunto del Grupo Gubernamental completo. Los Armadores

²¹⁸ Subgrupo, *Informe final*, Ginebra, OIT, 2002, párrafos 113, 115

²¹⁹ Grupo de Trabajo, *Informe final*, 2002, *op. cit.*, párrafos 17, 32, 60, 89.

²²⁰ *Ibid.*, párrafos 92, 106

²²¹ Subgrupo, *Informe final*, 2002, *op. cit.*, párrafo 117, 119,

²²² Grupo de Trabajo, *Informe final*, 2002, *op. cit.*, párrafos 93, 95, 96, 97, 102, 104 y 105.

²²³ Subgrupo, *Informe final*, 2003, *op. cit.*, párrafos 42, 43,

²²⁴ Grupo de Trabajo, *Informe final*, 2002, *op. cit.*, párrafos 101,

secundaron esa opinión, aunque estuvieron de acuerdo en aceptar que una propuesta de la mitad del grupo sería suficiente.²²⁵

Para la segunda reunión del Subgrupo en 2003, Estados Unidos llamó la atención sobre un hecho que la Secretaría no había mencionado, ni en su reporte de 2002, ni en la versión actualizada:²²⁶ que en la OMI, una enmienda tácita perdía validez sólo cuando era rechazada por Estados que representaran más del 50% del total del arqueo bruto mundial,²²⁷ mientras que en el proyecto de la Secretaría era suficiente que un tercio de los ratificantes se pronunciara en contra de la enmienda para que ésta quedara sin efectos.²²⁸ De seguirse el texto propuesto por la Secretaría, sería más fácil dejar sin efecto una enmienda tácita en el nuevo instrumento, en comparación con el procedimiento en la OMI. La Gente de Mar pidió que se cambiara esta situación incluyendo un nivel alto de arqueo bruto.²²⁹

En la tercera reunión del Grupo de Trabajo, varios Estados se opusieron al proyecto presentado por la Secretaría, en el que se estipulaba que una enmienda requería del apoyo de al menos la mitad de los gobiernos que hubieran ratificado el tratado;²³⁰ los Armadores también consideraban que era un límite demasiado alto.²³¹ El asunto volvió a tratarse hasta la Comisión Técnica. La Secretaría redujo en su proyecto el número de gobiernos que debían apoyar una enmienda a diez, en vez de la mitad de los Estados parte. Se discutió también si el mecanismo tácito debería incluir la parte obligatoria del Código, pero no se pudo llegar a un acuerdo y la discusión se dejó para después.²³² En la Reunión Intermedia se debatió nuevamente la cuestión,

²²⁵ Subgrupo, *Informe final*, 2003, *op. cit.*, párrafos 39, 40.

²²⁶ Grupo de Trabajo, *Primer anteproyecto de disposiciones para el nuevo Convenio refundido sobre el trabajo marítimo*, Ginebra, OIT, 2002, en especial, p. 9.

²²⁷ Subgrupo, *Informe final*, 2003, *op. cit.*, párrafo 47.

²²⁸ Subgrupo, *Anteproyecto con miras a un Convenio refundido sobre el trabajo marítimo*, Ginebra, OIT, 2003, Art. XIII, 7, p. 10.

²²⁹ Subgrupo, *Informe final*, 2003, *op. cit.*, párrafo 50.

²³⁰ Grupo de Trabajo, *Informe final*, Ginebra, OIT, 2003, *op. cit.*, párrafo 190-193.

²³¹ *Ibid.*, párrafo 194.

²³² Conferencia Técnica, *Informe de la Comisión núm. 1*, Ginebra, OIT, 2004, párrafos 167-174 y 181-185.

pero sin éxito. Aunque se acordó una redacción para las disposiciones, el número exacto de Estados que podrían invalidar una enmienda al expresar su desacuerdo quedó pendiente.

La posibilidad de ratificar el nuevo Convenio sin las enmiendas que se le hubieran hecho y el apoyo necesario para pasar una enmienda se discutieron en la Conferencia Internacional del Trabajo, pero no en la plenaria, sino en una comisión más pequeña. Desafortunadamente, no se mencionan sus miembros ni se relatan sus debates, pero la propuesta que esa comisión presentó al pleno es un compromiso entre las posiciones que ya se habían establecido desde años atrás. Se otorgaba la posibilidad de que los gobiernos que ratificaran el Convenio declararan que no aceptarían alguna de las enmiendas si enviaban una declaración a la OIT donde lo expresaran. También decidieron que para hacer una enmienda era necesario el apoyo y la ratificación de al menos 30 Estados parte que representaran al menos 33% del arqueo bruto de la flota mercante mundial y que una propuesta de enmienda debía tener el apoyo de alguno de los grupos de interlocutores sociales o de al menos cinco gobiernos para que fuera considerada por el organismo que se iba a crear para ese propósito.²³³

Parece ser que el gran arquitecto del nuevo proceso de reforma fue la Secretaría, que introducía discretamente innovaciones bajo un discurso de apego al precedente que había puesto la OMI, aún frente a la oposición de dos importantes gobiernos: Filipinas y Panamá, cuya propuesta de otorgar a los Estados que no ratificaran la convención la posibilidad de participar en el proceso de enmienda no fue aceptado; en esta instancia, el poder institucional derivado de las facultades de la Secretaría y su poder productivo derivado de su imagen frente a los negociadores – que se mantuvo porque los opositores eran una minoría muy pequeña – debieron ser clave en que prevaleciera su propuesta sobre el poder coactivo que Filipinas y Bahamas pudieran ejercer aprovechando sus recursos materiales. Pero la Secretaría no pudo superar la oposición del Grupo Gubernamental en su conjunto, que, con el apoyo de los Armadores, tuvo éxito en bajar el umbral

²³³ Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales Nonagésima cuarta reunión (marítima) 7 Parte I*, Ginebra, OIT, 2006, párrafos 237-248.

necesario para pasar y proponer una enmienda, aún con la oposición de la Gente de Mar. Aunque quizá la Secretaría tenía algún interés en poner límites altos a la posibilidad de presentar enmiendas, hubiera sido muy difícil enfrentarse a dos de tres grupos, en particular por su misión de fungir como facilitador, y no como actor independiente, en las negociaciones. El Grupo Gubernamental y los Armadores no tuvieron que recurrir a amenazas para lograr sus objetivos, fue suficiente que se unieran con una voz común para minar las fuentes de poder de la Secretaría.

Mecanismo para su aplicación y observancia

La cuestión de la aplicación era uno de los asuntos más sensibles. Por un lado, los interlocutores sociales y sobre todo la Gente de Mar buscaban que el tratado fuera aplicado con el mismo rigor en todo el mundo, pues su intención era “nivelar el campo de juego” frente a la competencia desleal que se amparaba en banderas de conveniencia y en regímenes donde la protección a los trabajadores era inferior, como en Filipinas. Por el otro, los Estados eran reticentes a someterse a las decisiones de organizaciones internacionales u otros Estados. La búsqueda por un equilibrio entre un mecanismo efectivo pero aceptable para los gobiernos, guió la negociación.

El delegado de los Países Bajos recomendó en la primera reunión del Grupo de Trabajo que los Estados de puerto pudieran sancionar a los Estados de pabellón que no cumplieran con el tratado, incluso si no lo hubieran ratificado. Esta posición, poco sorprendente para el país con el puerto más activo de Europa, una legislación muy completa en términos de seguridad social y una larga tradición marítima, era quizá la más radical en cuanto a control por parte del Estado de puerto se refiere. La delegación canadiense propuso que un grupo de expertos se encargara de vigilar el cumplimiento, como en el Convenio STCW de la OMI.²³⁴ Estas dos alternativas fueron el centro de la discusión en las reuniones subsecuentes.

²³⁴ Grupo de Trabajo, *Informe final*, 2002, *op. cit.*, párrafos 57 y 59.

La delegación de Grecia complementó la posición neerlandesa introduciendo un concepto presente en convenciones de la OMI: una cláusula de “trato no preferente”,²³⁵ con el objeto de evitar que los barcos de países que hubieran ratificado el tratado no estuvieran en desventaja frente a los buques de países que no ratificaran, permitiendo que las autoridades del Estado ribereño inspeccionaran el cumplimiento de la convención en buques de cualquier nacionalidad y detenerlos si no cumplían con las condiciones mínimas que señalara el tratado. A diferencia de la propuesta de Canadá, que recibió numerosas críticas, la propuesta griega fue bien recibida.²³⁶

Para la reunión del Subgrupo en junio del siguiente año ya no se discutía la posibilidad del control por parte del Estado de puerto, el debate ahora se centró en cuál debería ser el papel para Estados de puerto, de pabellón y de origen de la mano de obra. La Secretaría presentó un documento donde presentaba una alternativa que no había sido considerada en el Grupo de Trabajo: el procedimiento de certificación presente en el Convenio SOLAS (por *Safety of Life at Sea* o Seguridad de la vida en el mar) de la OMI, en el que una autoridad del Estado de pabellón inspeccionaba el buque y emitía un certificado de cumplimiento. La certificación daba ventajas al buque, pues las autoridades del Estado de puerto no sometían a inspecciones completas a aquellos buques certificados, ahorrándoles tiempo valioso.²³⁷

Liberia propuso que la responsabilidad de la vigilancia cayera sobre todo en los lugares de origen de la mano de obra. También respondía al documento de la Secretaría argumentando que la eficiencia demandaba que el número de certificados se redujera al mínimo.²³⁸ Fue muy común invocar la eficiencia como razón para justificar posiciones en contra de un régimen más estricto. Los liberianos también introdujeron otro debate en torno a la certificación: ¿cómo se garantizaba que un buque con certificado estuviera cumpliendo en realidad con la

²³⁵ *Ibid.*, párrafo 65.

²³⁶ *Ibid.*, párrafos 61, 64, 66, 75, 77 y 82.

²³⁷ Subgrupo, *Dos proyectos de documentos...*, *op. cit.*, en especial pp. 7, 8 y 9.

²³⁸ Subgrupo, *Informe final*, 2002, *op. cit.*, párrafo 8.

reglamentación? Ellos apoyaban el mecanismo que mandaba el Convenio STCW en el que se revisaba el barco en cuestión.

Noruega buscaba que se incluyeran el modelo estricto de control de puerto que propusieron Países Bajos y Grecia pero que se limitaran a regular cuestiones de vida a bordo de los buques y que las demás condiciones, como seguridad social y cumplimiento de contratos, fueran responsabilidad del Estado de pabellón.²³⁹ China, que empezaba a tomar un rol más activo en las negociaciones, secundó esa opinión, pero señaló que dudaba de la efectividad de los mecanismos tomados de la OMI, pues éstos se referían a cuestiones de orden técnico, mientras que el nuevo instrumento era de orden social,²⁴⁰ otro argumento que fue muy socorrido para oponerse a las disposiciones similares a las de instrumentos de la OMI. Noruega también propuso que se aseguraran las certificaciones a través de una auditoría del proceso de certificación, en vez de inspeccionar a los barcos, un modelo derivado del *Código Internacional de gestión de la seguridad operacional (IGS)* de la OMI.²⁴¹ La discusión entre qué tipo de auditoría de las certificaciones debía adoptarse – el derivado del código STCW o el basado en el IGS – también se prolongó varias reuniones más.

La Gente de Mar trajo otro asunto a la discusión: las reclamaciones de los trabajadores, sobre todo de aquellos que enfrentaran obstáculos puestos por los Estados.²⁴² No se trató mucho el tema en esta reunión, pero surgió un consenso en el sentido de que se debería buscar resolver las reclamaciones entre empleador y empleado antes de llevarlas a una instancia gubernamental.

Otra cuestión que surgió durante la primera reunión del Subgrupo fue sobre las facultades que deberían tener los inspectores del Estado de puerto. Países Bajos y Noruega pedían que pudieran ordenar la detención de un buque hasta que se establecieran condiciones que garantizaran el cumplimiento de las obligaciones derivadas del tratado. Pero Bahamas y Estados

²³⁹ *Ibid.*, párrafo 12.

²⁴⁰ *Ibid.*, párrafo 31.

²⁴¹ *Ibid.*, párrafo 19.

²⁴² *Ibid.*, párrafo 36.

Unidos se opusieron, el primero argumentaba que el riesgo de detenciones injustificadas era inaceptable, mientras que Estados Unidos alegaba que cada Estado debería tener sus propios mecanismos para lidiar con los infractores.²⁴³

En la segunda reunión del Grupo de Trabajo, la Gente de Mar se pronunció vehementemente en contra de la auditoría de los procesos diciendo que, en ese sistema, los Estados se “auto reglamentaban” y descalificaba la objeción hecha por China referente a la diferencia entre la verificación de cuestiones técnicas y la de cuestiones de seguridad social. Argumentaban que la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (UNCLOS por sus siglas en inglés) imponía el grueso de la responsabilidad a los Estados de pabellón y que debería seguirse esa perspectiva.²⁴⁴ La delegación de Noruega agregó como argumento a favor del mecanismo de revisión creado por el código IGS que para países con una gran cantidad de buques y tráfico era mucho más práctico certificar el proceso en vez de cada barco y que se deberían incluir auditorías por parte de los Armadores y organismos externos en donde también participaran los trabajadores.²⁴⁵

El representante de Reino Unido propuso que el Estado de pabellón emitiera una declaración para cada buque donde se especificaran todas las normas que se cumplirían a bordo, a la que se podía anexar un reporte de cumplimiento emitido también por el Estado de puerto, de tal forma que el Estado de puerto pudiera conocer con exactitud a qué estaba obligado cada buque y qué regulaciones ponía en práctica el Estado de pabellón. Los Armadores apoyaron la propuesta.²⁴⁶

²⁴³ *Ibid.*, párrafos 69, 81, 82.

²⁴⁴ Grupo de Trabajo, *Informe final*, 2002, *op. cit.*, párrafo 11. Repitieron los mismos argumentos numerosas veces durante las reuniones subsecuentes.

²⁴⁵ Subgrupo, *Informe final*, 2002, *op. cit.*, párrafos 47 y 64.

²⁴⁶ *Ibid.*, párrafos 63, 66.

Los interlocutores sociales aceptaron que el control por el Estado de puerto debía limitarse a las condiciones de vida y trabajo a bordo y adoptaban la declaración propuesta por el Reino Unido.²⁴⁷

Para la siguiente reunión del Grupo de Trabajo, la propuesta del Reino Unido ya estaba incluida en el proyecto que presentó la Secretaría²⁴⁸ y la discusión trató sobre las condiciones bajo las cuales estaría justificado dudar del certificado o la declaración del buque. Los Armadores querían que la posesión de un certificado implicara la presunción de que se estaban cumpliendo las reglas, pero la Gente de Mar y algunos Estados no estaban de acuerdo.²⁴⁹

Durante la cuarta reunión del Grupo de Trabajo, los Armadores intentaron volver a abrir la discusión sobre un tema en el que ya había consenso: la cláusula de “trato no menos favorable”. Proponían remplazar esa cláusula por la frase “aplicado con ecuanimidad”, sugiriendo que no debería haber límites tan estrictos sobre los Estados para que pudieran resolver situaciones difíciles. Pero la Gente de Mar respondió que si se adoptara esa propuesta no habría una protección efectiva. El grupo se inclinó por la cláusula que ya se había aceptado.²⁵⁰

Se formó un grupo *ad hoc* para tratar las cuestiones sobre el mecanismo de certificación e inspección, que trató sobre todo temas muy específicos, como la redacción de la declaración que el Reino Unido había propuesto. La propuesta que prevaleció fue de la Secretaría, que la presentó en un documento al Grupo de Trabajo.²⁵¹

Cuando se discutió la cuestión de la responsabilidad del Estado de puerto, algunos Estados solicitaron que se cambiara el texto de la Secretaría, que señalaba que se debería presumir el cumplimiento de las disposiciones del tratado si el buque contaba con un certificado y declaración válidos, argumentando que era un trato más laxo que el que ya existía en algunos

²⁴⁷ Subgrupo, *Informe final*, 2003, *op. cit.*, párrafos 129 y 142; Subgrupo, *Anteproyecto...*, *op. cit.*, pp. 114 a 132.

²⁴⁸ Grupo de Trabajo, *Convenio refundido sobre el trabajo marítimo (Primer Proyecto): Artículos y Reglamento*, Ginebra, OIT, 2003, Regla 5.1.2.2, pp. 17 y 18.

²⁴⁹ Grupo de Trabajo, *Informe final*, 2003, *op. cit.*, párrafos 285, 286, 293 y 294.

²⁵⁰ Grupo de Trabajo, *Informe final*, Ginebra, OIT, 2004, párrafo 36.

²⁵¹ *Ibid.*, párrafo 86.

Convenios de la OMI. Pero los Armadores señalaron que no aceptarían cambios al texto,²⁵² probablemente porque esta disposición les ahorraría el costo de tener inspecciones y el riesgo de que detuvieran un buque en caso de que no las aprobaran satisfactoriamente. Se decidió seguir debatiendo la cuestión en otra ocasión.

En la reunión de la Comisión Técnica se debatió sobre un asunto nuevo: las responsabilidades que tendrían las agencias a las que se delegaran las labores de certificación e inspección. El meollo del asunto era si deberían tener o no autorización para detener el viaje de un buque que no cumpliera con el Convenio, pues algunos Estados dudaban de ceder su facultad para detener a los buques. Como los interlocutores sociales estaban de acuerdo con que se les concediera esa facultad a las organizaciones de evaluación y el desacuerdo estaba sólo entre los Estados, el Presidente de la Comisión, en uso de sus facultades, pidió un voto a mano alzada, en el que la mayoría se pronunció a favor de otorgarle la autoridad a las organizaciones.²⁵³

Después, hubo un largo debate sobre la necesidad de tener un certificado provisional que no demandara cumplir con todo el tratado. Los Estados y Armadores argumentaban que era necesario, pues un buque nuevo o recientemente comprado o rentado podría necesitar un tiempo de reacondicionamiento para cumplir con todas las reglas del Convenio. La Gente de Mar se opuso aduciendo que no debía desampararse a los tripulantes de estos buques, ni siquiera temporalmente. En un principio, la discusión versó sobre el periodo de validez que debería tener el certificado temporal, pero la Gente de Mar no aceptaba todavía el certificado temporal. Entonces, el delegado de Dinamarca, que pedía una validez larga para el certificado provisional, anunció que estaría de acuerdo en aceptar que el certificado provisional cubriera todas las normas, pero “en la medida de lo razonable y factible”. La Gente de Mar agradeció el esfuerzo por tomar su opinión en consideración, pero decía que era un lenguaje muy vago para ser aceptable. Entonces, un oficial de la Secretaría nombrado como “Consejero Especial” para la

²⁵² *Ibid.*, párrafo 111.

²⁵³ Conferencia Técnica, *Informe de la Comisión núm. 1, op. cit.*, párrafos 196-213.

Comisión dijo que era habitual ese tipo de lenguaje y mencionó varios ejemplos. Después de la declaración del Consejero, la Gente de Mar anunció que aceptaba la propuesta de Dinamarca.²⁵⁴

Otra cuestión ampliamente discutida en la Comisión Técnica fue el grado de incumplimiento que debería ser suficiente para autorizar la detención de un buque. Los Armadores naturalmente buscaban que sólo se justificara la inmovilización de un buque en casos de “peligro grave para la seguridad o la salud o la integridad de la Gente de Mar”. Pero la Gente de Mar abogaba por lograr que la detención también fuera posible cuando los inspectores hallaran “una transgresión grave de los derechos de la Gente de Mar”. Dinamarca y Ucrania apoyaron a los Armadores, España, Reino Unido y Venezuela respaldaron la opinión de la Gente de Mar, aunque buscaban que el lenguaje de la cláusula reflejara más flexibilidad para decidir sobre la detención del buque en cuestión. El delegado de Malta sugirió una redacción de compromiso en la que se hablara de “transgresión grave de los requisitos” del Convenio – una redacción muy general que podría englobar situaciones muy distintas –, pero la Gente de Mar no renunciaba a tener una mención a los derechos de los marinos. La discusión siguió hasta que la Gente de Mar aceptó la redacción que propuso Malta, pero incluyendo una frase entre paréntesis que decía “inclusive los derechos de la Gente de Mar”. A gobiernos y Armadores les pareció aceptable esa propuesta, aunque los Armadores pusieron como condición que se discutiera un mecanismo de apelación.²⁵⁵

Respecto a la discusión sobre qué circunstancias justificaban que un inspector ordenara una investigación exhaustiva de un buque, los Armadores no estuvieron dispuestos a aceptar la redacción que propuso Malta, quizá porque los gobiernos de Singapur, Alemania, Bahamas, China, Corea del Sur, Dinamarca, Grecia, Japón, Países Bajos y Pakistán compartían sus temores de que dejaba mucho a la subjetividad del inspector, por lo que buscaban limitar los asuntos que eran causales de una inspección detallada a cuestiones de seguridad y salud. Como no se lograba

²⁵⁴ *Ibid.*, párrafos 247-263.

²⁵⁵ *Ibid.*, párrafos 325-347.

un consenso, el Presidente de la Comisión suspendió la discusión para que la Gente de Mar pudiera celebrar consultas, pero ya no se reanudó durante esa reunión.²⁵⁶

Cuando se discutió la vigilancia que los Estados deberían ejercer sobre las agencias de contratación que reclutaban Gente de Mar a nombre de los Armadores, el representante de la Gente de Mar propuso que los Estados de pabellón deberían estar obligados a exigir que las agencias que contrataran personal para los buques que llevaran su bandera contaran con un certificado de cumplimiento de las disposiciones del Convenio. Los Armadores, Japón y Reino Unido se opusieron, aunque Canadá y España reconocieron que los Estados de pabellón deberían tener cierta responsabilidad. Dinamarca propuso entonces una redacción de compromiso que especificaba que los gobiernos deberían exigir que las agencias de contratación estuvieran basadas en un Estado parte del Convenio o del Convenio sobre la contratación y la colocación de la Gente de Mar, en el que se basaba el texto del Convenio refundido. Como la propuesta no logró consenso, se creó un grupo especial compuesto por los representantes de Canadá, China, Liberia y el Reino Unido y de dos miembros de cada interlocutor social. Su propuesta decía que se debería exigir que las agencias de contratación “se ajustan a las normas establecidas en el Código en la medida en que sea razonablemente practicable”. La frase “razonablemente practicable” fue motivo de mucha controversia. Los Armadores propusieron que fuera suficiente que el gobierno “velara” porque las agencias de contratación cumplieran las normas, la Gente de Mar estuvo de acuerdo y el delegado de Estados Unidos explicó que era aceptable porque no correspondía a esa parte del tratado abundar en detalles. Después de eso se aprobó la enmienda de los Armadores, aun cuando Japón había presentado una sub-enmienda al texto presentado por los Armadores – ni siquiera se discutió la propuesta de Japón.²⁵⁷ En una discusión posterior, muy similar, se mantuvo el mismo criterio.²⁵⁸

²⁵⁶ *Ibid.*, párrafos 365-380.

²⁵⁷ Conferencia Técnica, *Informe de la Comisión núm. 2, op. cit.*, párrafos 120-149.

²⁵⁸ *Ibid.*, párrafos 204-207.

En la Reunión Intermedia se abrió la discusión sobre el derecho de la Gente de Mar a presentar quejas por el incumplimiento de las disposiciones del tratado. La Gente de Mar exigía el derecho a acudir a los tribunales nacionales de los Estados de puerto, pero la delegación de Noruega expresó que no era aceptable ni práctico que los tribunales nacionales se pronunciaran sobre la aplicación de un instrumento internacional. La discusión continuó hasta que el Grupo Gubernamental se reunió y propuso una serie de pasos que deberían seguirse, partiendo del criterio expresado por Noruega de que la queja no debería resolverse en el Estado de puerto, agregando que debería ser remitida al Estado de pabellón y, cuando fuera necesario, a la OIT y los representantes de los interlocutores sociales. La propuesta fue bien recibida y se envió al comité de redacción para que hiciera una propuesta.²⁵⁹

Otro de los temas discutidos durante la Reunión Intermedia fue los motivos por los cuales estaría justificado detener a un buque. La Gente de Mar presentó un documento,²⁶⁰ pidiendo la posibilidad de que se inmovilizara un buque por el incumplimiento al pago de los salarios. Los Estados y los Armadores presentaron sus reservas al respecto, pero la Gente de Mar sugirió sanciones aún más severas (como la subasta del buque) y defendía el criterio de los supervisores de los Estados de puerto. La discusión siguió hasta que el delegado de China, a nombre del Grupo Gubernamental, presentó una propuesta de compromiso, por la cual sería posible, aunque no obligatorio, detener un buque en los términos que solicitaba la Gente de Mar. Con esta propuesta se incorporaba la confianza en el criterio de los supervisores que defendía la Gente de Mar, pero en beneficio de los Armadores que buscaban evitar una obligación de detener a un buque.²⁶¹

Durante la Conferencia Internacional del Trabajo, los Estados expresaron un gran número de quejas con respecto a los procedimientos para verificar la aplicación del Convenio que no se

²⁵⁹ Reunión Intermedia, *Informe del debate*, Ginebra, OIT, 2005, párrafos 101-133.

²⁶⁰ Seafarers' Group, *Paper on Title 5 of CMLC*, s.l. s.e., 2005, disponible en ilo-mirror.library.cornell.edu/public/english/dialogue/sector/techmeet/ptmc05/itf-psc-paper1-pdf, consultado el 12 de febrero de 2015.

²⁶¹ Reunión Intermedia, *Informe del debate*, op. cit., párrafos 169-188.

habían hecho antes, quizá porque muchos de los gobiernos tenían representantes de alto nivel que no estuvieron presentes en reuniones anteriores. Entre las quejas más importantes estaba la opinión de que los inspectores de los Estados de puerto tenían demasiadas responsabilidades, que implicarían grandes cargas administrativas a los gobiernos.

Aun así, el representante de la Gente de Mar propuso que los inspectores del Estado de pabellón tuvieran también la obligación de verificar que la gente contratada en buques que usaban su bandera estuviera cubierta por al menos una tercera parte de las garantías de seguridad social que se consagraban en el nuevo Convenio. Tuvo el apoyo de Francia, Namibia, Egipto, Argelia, Filipinas, España, Portugal, Libia, pero la oposición de los Armadores, Japón, Grecia, Pakistán, Dinamarca, Panamá, Noruega, Australia, Singapur, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Alemania, Nigeria y Chipre. Los que apoyaban la enmienda mencionaban que no sería difícil, pues era suficiente revisar las declaraciones que los Estados debían hacer a la OIT por mandato del nuevo Convenio, pero también de la Carta de la OIT. Los opositores, en cambio, se quejaban de que sería imposible que los inspectores conocieran todos los sistemas de seguridad social del mundo o que pudieran juzgar el cumplimiento a partir de una inspección, aun cuando también se revisaran los contratos; también decían que negarle la oportunidad de trabajar a una persona porque su país no otorgaba la cobertura que se exigía en el Convenio implicaba empeorar la situación de alguien que de por sí ya estaba en muy malas condiciones.

Los delegados de Filipinas y Egipto aparentemente fueron convencidos por los opositores a la enmienda, pues retiraron su apoyo. El representante de la Gente de Mar dio un emotivo discurso, donde decía que era “discriminatorio”, en contra de la UNCLOS y “descorazonador” que se alegaran razones burocráticas para negar un derecho a la Gente de Mar. Como no hubo acuerdo, la enmienda se puso a votación; 42.7% de los votantes estuvieron a favor y 57.3% en contra, por lo que la enmienda no pasó.²⁶²

²⁶² Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales 7 Parte I, op. cit.*, párrafos 850-902.

Una de las últimas cuestiones que se discutió fue la obligación de los inspectores de puerto de notificar las faltas al Convenio a los representantes de interlocutores sociales, a los Estados de pabellón e incluso al próximo puerto de destino del buque, aun cuando se tratara de faltas menores, por ejemplo, la falta de termómetros en los refrigeradores. El Reino Unido, a nombre de los países de la Unión Europea, propuso que se eliminara ese requisito. La Gente de Mar se opuso, alegando que el inspector debería enviar las notificaciones sólo cuando lo considerara necesario y que era una tarea necesaria para no tener que contemplar sanciones más graves como la inmovilización del buque, así como facilitar que se diera seguimiento a la solución de las deficiencias que se hubieran detectado. Australia, Singapur, Nueva Zelanda, Bahamas, Rusia y Estados Unidos apoyaron la propuesta. El presidente propuso formar un grupo informal como se había hecho en otras ocasiones, pero el Reino Unido se opuso, diciendo que estaba dispuesto a considerar una redacción en la que se incorporaran también los intereses de la Gente de Mar, aunque la Gente de Mar insistió en un grupo informal y fue apoyado en esto por los Armadores y Grecia. Finalmente, el grupo informal, presidido por el representante de Noruega, propuso que la decisión sobre si informar o no se dejara al criterio del inspector y que sólo fuera obligatoria cuando estuviera relacionada con alguna queja presentada por la Gente de Mar. El representante del Reino Unido expresó su inconformidad con el resultado; sin embargo, dijo que “estaba dispuesto con reticencia a aceptar el texto propuesto”. Los delegados de Malasia y Singapur expresaron opiniones similares.²⁶³

Este fue un tema tan amplio que no hay ningún actor que predomine claramente sobre los demás. Sin embargo, la importancia de la creatividad para resolver controversias es palpable. Las propuestas de la cláusula de “trato no menos favorable” de Grecia y la Reino Unido de usar como mecanismos de control una declaración acompañada por un certificado resolvieron dos grandes disputas entre bloques importantes de actores. No se impuso un grupo por la fuerza, sino que

²⁶³ *Ibid.*, párrafos 1101-1131.

prevaleció el acuerdo, uno de los principios fundacionales de la OIT. Sin embargo, no todos los esfuerzos por lograr un compromiso fueron exitosos, como los intentos de la Secretaría, Dinamarca y Malta, que tuvieron en común su fracaso en incorporar las preocupaciones de numerosos gobiernos y alguno de los interlocutores sociales, lo cual apunta a la importancia de lograr consensos, lo cual también explica que la votación sea el último recurso, que se usó sólo en un caso de división muy marcada en la última oportunidad para concluir la negociación. La lección de esto es que aún gobiernos tan influyentes como Dinamarca y organismos con tantas ventajas institucionales, estructurales y productivas como la Secretaría, necesitaron ganarse el apoyo convenciendo, no coaccionando.

Ámbito de aplicación

La cuestión de las definiciones era difícil, pues el nuevo Convenio tendría que compilar todos los instrumentos anteriores, muchos de los cuales tenían definiciones distintas. Debía establecerse qué barcos iban a estar obligados a cumplir con la normativa, con la posibilidad de abandonar la costumbre de no regular, ni a embarcaciones pequeñas, ni a los buques dedicados a actividades de cabotaje – transporte entre puertos de un mismo Estado – a través de normas internacionales. También quedaba abierta la posibilidad de que la regulación se extendiera a buques de pesca, aunque la costumbre en la OIT era dedicarle instrumentos separados a ese sector.

En la primera reunión del Grupo de Trabajo no se dijo nada al respecto, pero para la primera reunión del Subgrupo, el representante de Corea se quejó de que el ámbito de aplicación del Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas) o Convenio 147 de la OIT era excesivamente amplio y que se debería aprender del fracaso de este Convenio e introducir excepciones basadas en tonelaje o tamaño.²⁶⁴ El Presidente del Grupo Gubernamental llamó la atención sobre la posibilidad de usar la frase “el lugar de trabajo habitual es el mar” para definir a

²⁶⁴ Subgrupo, *Informe final*, 2002, *op. cit.*, párrafo 101.

la Gente de Mar, lo cual permitiría cubrir también a los tripulantes de buques de pasajeros.²⁶⁵ Al parecer, esto fue una propuesta del Reino Unido.²⁶⁶ El representante de la Gente de Mar sugirió usar la frase “que esté empleada o contratada con cualquier cargo a bordo de un buque dedicado a la navegación marítima al cual se aplique el presente Convenio”, mencionando que había personal, como peluqueros por ejemplo, que debían incluirse también.²⁶⁷ El delegado de Canadá propuso que también se cubriera a quienes se ocupan de la atención a los pasajeros y los que trabajan en la exploración y explotación de petróleo y gas mar adentro.²⁶⁸ El portavoz del Grupo Gubernamental anunció que en su grupo se había acordado que el instrumento debía excluir a los buques de pesca y los viajes dentro del territorio nacional.²⁶⁹ Como el sector pesquero dentro de la OIT había empezado a preparar un instrumento propio, se acordó que se iba a tratar por separado.²⁷⁰

El Subgrupo pidió a la Secretaría que prepara un documento donde presentara las diversas definiciones que se usaban en los instrumentos existentes para poder compararlos. El documento que se entregó a la reunión del Grupo de Trabajo en 2003 mencionaba cinco criterios que delimitaban el ámbito de aplicación: referente a las personas, los buques, el lugar de matriculación, la propiedad, la zona o el fin de las operaciones, el tipo de viaje.²⁷¹ Ante la petición de los Armadores por excluir el cabotaje, el portavoz de la Gente de Mar dijo que “era inaceptable e inapropiado excluir a grupos enteros de Gente de Mar del ámbito de aplicación del futuro instrumento, lo que propiciaría la creación de un *apartheid* marítimo institucionalizado”.²⁷² Esta fue la defensa más enfática de incluir a los viajes de cabotaje. El Presidente del Grupo

²⁶⁵ *Ibid.*, párrafo 149.

²⁶⁶ El delegado del Reino Unido dijo unas cuantas intervenciones después que esa era la definición de Gente de Mar en su legislación nacional (*Ibid.*, párrafo 155).

²⁶⁷ *Ibid.*, párrafo 152.

²⁶⁸ *Ibid.*, párrafo 158.

²⁶⁹ *Ibid.*, párrafo 160.

²⁷⁰ Grupo de Trabajo, *Informe final*, 2002, *op. cit.*, párrafo 9.

²⁷¹ Grupo de Trabajo, *Definiciones y disposiciones relativas al ámbito de aplicación contenidas en los instrumentos de la OIT sobre el trabajo marítimo y textos afines*, Ginebra, OIT, 2002.

²⁷² Grupo de Trabajo, *Informe final*, 2002, *op. cit.*, párrafo 11.

Gubernamental respondió a esta declaración cediendo un poco respecto a su anterior posición de rechazo tajante a incluir los viajes nacionales, diciendo que “debería incluirse a toda la Gente de Mar, pero demostrando cierta flexibilidad, y debería dejarse a los Estados Miembros decidir al respecto, sobre la base de negociaciones tripartitas”.²⁷³

En el anteproyecto que presentó la Secretaría se adoptaba la propuesta que la Gente de Mar había hecho en la primera reunión del grupo – todos aquellos empleados en un buque –, aunque sólo en aquellos buques que se dedicaran a la navegación marítima comercial internacional, con lo que se excluían a yates y plataformas petroleras y de perforación.²⁷⁴ Durante la reunión del Subgrupo el delegado de Bahamas, hablando a nombre del Grupo Gubernamental, declaró que los Estados aceptaban esa definición.²⁷⁵ La Gente de Mar volvió a quejarse de la exclusión de “muchos Gente de Mar [que] quedaría al margen”,²⁷⁶ sin embargo, el delegado de India y los Armadores seguían proponiendo límites aún a la definición del documento elaborado por la Secretaría.²⁷⁷

Para el Primer Proyecto de Convenio que presentó la Secretaría a la tercera reunión del Grupo de Trabajo, la definición de Gente de Mar incluía ahora los límites propuestos por los Armadores – excluir a los cargadores que no sean miembros de la tripulación y a los trabajadores del puerto que normalmente no estén empleadas en el mar –.²⁷⁸ Aunque el representante del Grupo Gubernamental dijo que estaban “preocupados” por esa definición, no se hicieron más comentarios al respecto.²⁷⁹

También se empezó a discutir otro asunto que había quedado pendiente: el arqueo de los buques que iban a ser cubiertos por el tratado. La preocupación de los Estados era que había requisitos – como ciertas dimensiones mínimas de los camarotes – que sólo se exigían a barcos

²⁷³ *Ibid.*, párrafo 12.

²⁷⁴ Subgrupo, *Anteproyecto*, *op. cit.*, pp. 2, Art. I, f).

²⁷⁵ Subgrupo, *Informe final*, 2003, *op. cit.*, párrafo 17.

²⁷⁶ *Ibid.*, párrafo 54.

²⁷⁷ *Ibid.*, *Informe final*, párrafos 62 y 80.

²⁷⁸ Grupo de Trabajo, *Convenio refundido*, 2003, *op. cit.*, p. 3, Art. II, 1, f).

²⁷⁹ Grupo de Trabajo, *Informe final*, 2003, *op. cit.*, párrafos 11 y 50.

muy grandes y no querían que se cambiara esa circunstancia.²⁸⁰ Se discutió también sobre la conveniencia de discutir las definiciones en ese momento, pues para algunos era mejor esperar hasta que lo demás ya estuviera definido. Se decidió conformar un grupo *ad hoc* para tratar la cuestión compuesto por representantes de cada grupo. Representando a los Estados había dos delegados surcoreanos, un japonés y un estadounidense.²⁸¹

Mientras ese grupo deliberaba, se discutió sobre si debía haber un trato diferenciado para quienes estuvieran cubiertos por acuerdos colectivos; la Gente de Mar apoyaba esa propuesta, pero los Armadores y los gobiernos estaban en contra. Los Armadores sugirieron como solución al debate que los cubrieran sólo en aquellos casos en que la legislación nacional les concediera ese beneficio.²⁸² Ese debate quedó inconcluso.²⁸³

Durante la cuarta reunión del Grupo de Trabajo surgió otra cuestión: si las disposiciones sobre espacios mínimos a bordo para los marineros debían limitarse a los buques nuevos, como propusieron los Armadores, o si debían también aplicarse a los buques existentes, como quería la Gente de Mar. Como no hubo acuerdo, la cuestión se pospuso.²⁸⁴ Para la Reunión de la Conferencia Técnica se formó un grupo más pequeño que discutió la cuestión y propuso a la Comisión que hubiera límites diferenciados para distintas categorías de pesos, una de las cuales era de buques menores a 3,000 toneladas, también incluía criterios diferentes para los camarotes en buques de pasajeros, así como un mínimo absoluto (3.5 m² por marinero).²⁸⁵

Otro debate similar fue la posibilidad de limitar la exigencia de brindar camarotes individuales para cada miembro de la tripulación a buques con un arqueado bruto menor a 3,000 toneladas – buques pequeños –, como propusieron los Armadores. Varios Estados y la Gente de

²⁸⁰ *Ibid.*, párrafos 26, 40, 61.

²⁸¹ *Ibid.*, párrafo 53 y p. 53.

²⁸² *Ibid.*, párrafos 77, 85 y 89, 94.

²⁸³ *Ibid.*, *Informe final*, p. 53.

²⁸⁴ Grupo de Trabajo, *Informe final*, Nantes, OIT, 2004, párrafo 26.

²⁸⁵ Conferencia Técnica, *Informe de la Comisión núm. 2, op. cit.*, párrafos 353-365.

Mar protestaron y no se logró un acuerdo, por lo que se dejó el asunto para después.²⁸⁶ La Secretaría propuso un texto en que se eximía a los Armadores de cumplir con este requisito en barcos menores a 3,000 toneladas de arqueo bruto y ciertos tipos de barco – como los de entrenamiento – con la condición de que se celebraran consultas con los interlocutores sociales al respecto. La redacción del Proyecto no era clara, así que el delegado chino propuso una nueva, donde se enumeraban los tipos de buques, pero no fue aceptada. En cambio, la propuesta de Japón donde se hacía referencia a un tratado de la OMI fue adoptada, no obstante la observación de Noruega de que algunos Estados no habían ratificado la Convención de la OMI que se mencionaba.²⁸⁷

Otra cuestión que surgió fue la exclusión de los Capitanes e Ingenieros jefes de máquinas de la regla que obligaba a los Estados a fijar un límite de horas o un mínimo de tiempos de descanso. Los Armadores y dos Estados que no se identifican en las actas – probablemente Japón y Corea, a juzgar por sus declaraciones posteriores – solicitaron tal exclusión, a la que la Gente de Mar se opuso vehementemente con el apoyo de otros Estados. Pero la cuestión no quedó saldada y se aplazó su discusión para la próxima sesión, para la cual la Secretaría se comprometió a elaborar una nueva redacción.²⁸⁸ El proyecto recomendado a la Conferencia Técnica al año siguiente había adoptado la redacción propuesta por los Armadores²⁸⁹ pero siguió discutiéndose la cuestión. Reino Unido, Alemania, Francia, Ghana, Noruega, Países Bajos y Siria se unieron a la posición de la Gente de Mar, mientras que los Armadores, Corea y Japón seguían oponiéndose a que capitanes e ingenieros de máquinas tuvieran horas de descanso fijas. Ante la falta de consenso, el Presidente decidió dejar la discusión para la siguiente reunión.

²⁸⁶ *Ibid.*, párrafo 34; Grupo de Trabajo, *Convenio refundido sobre el trabajo marítimo (Segundo proyecto preliminar)*, Nantes, OIT, 2004.

²⁸⁷ Conferencia Técnica, *Informe de la Comisión núm. 2, op. cit.*, párrafos 391-403.

²⁸⁸ Grupo de Trabajo, *Informe final*, 2004, *op. cit.*, párrafo 127.

²⁸⁹ Conferencia Técnica, *Convenio refundido sobre el trabajo marítimo: Proyecto recomendado*, Ginebra, OIT, 2004.

Después se discutió una disposición sumamente similar contenida en otra parte del tratado; el Presidente refirió la cuestión a la Comisión de Organización de Labores – cuyos miembros desafortunadamente no se mencionan – que optó por hacer un voto a mano alzada en el que la mayoría de los Estados votó por eliminar la exclusión de capitanes y jefes de máquinas. Se decidió así que “el resultado era claro”, lo cual implicaba que se iba a eliminar la exclusión, pero el delegado de Dinamarca se quejó de la decisión aduciendo que no había tenido oportunidad de presentar una enmienda. Un representante del Secretario General intervino respaldando la decisión del Presidente, pero los delegados de Japón y Corea también se quejaron de la acción del presidente.²⁹⁰ El representante del Secretario General volvió a intervenir apoyando al Presidente y finalmente se decidió eliminar la exclusión.²⁹¹ Este fue quizá el ejemplo más claro de poder institucional actuando en contra de las pretensiones de Dinamarca, Japón y Corea.

Cuando se discutió el ámbito de aplicación en la Conferencia Técnica, los Armadores pidieron que se excluyera de la aplicación del tratado a buques con un arqueo bruto menor a 500 toneladas, pero la Gente de Mar se opuso diciendo que “los marinos no deberían depender del tamaño del buque en el que trabajaran” y mencionando derechos que debían ser universales, como las horas de trabajo máximas.

El delegado del Reino Unido, concediendo en parte a la demanda de la Gente de Mar, dijo que su petición era razonable, pero que inspeccionar la enorme cantidad de buques pequeños sería una carga demasiado pesada, por lo que debería conservarse el límite, aunque sólo para las secciones que hablan de regulaciones sobre alojamiento e inspección; los Países Bajos y Francia secundaron el punto. Pero el representante de Dinamarca hizo una propuesta más favorable a la Gente de Mar, mantener el límite, pero sólo para el título referente a inspección y hacer que el límite de tonelaje no aplicara a los buques de pasajeros pequeños, en consideración de la gran cantidad de gente que laboraba en ellos. Lo respaldaron Suecia, Alemania y Noruega.

²⁹⁰ Conferencia Técnica, *Informe de la Comisión núm. 2, op. cit.*, párrafos 254-265.

²⁹¹ Conferencia Técnica, *Informe de la Comisión núm. 1, op. cit.*, párrafos 254-273.

El delegado chino argumentó a favor de la posición de los Armadores de mantener un límite. Sugería que debían apegarse a los Convenios anteriores que incluían límites de tonelaje. Argentina, Indonesia, Japón, Pakistán, Rusia, Singapur, Túnez y los Armadores lo apoyaron. El delegado brasileño sugirió que se redactara el punto de tal forma que fuera posible establecer un límite para cada Estado, en consulta con los Armadores y Gente de Mar. Liberia, Finlandia, India y España hicieron propuestas similares.

No se llegaba a ningún acuerdo, así que los Estados se reagruparon para discutir la cuestión y presentaron una propuesta conjunta – que recordemos no significa necesariamente que fuera unánime – donde proponían que existiera la posibilidad de que un Estado hiciera una declaración señalando que no aplicaría las normas a buques menores a 500 toneladas de arqueo bruto, pero que haría lo necesario por eliminar esa exclusión en un plazo preestablecido y dar cuenta de las medidas adoptadas. Los Armadores aceptaron la propuesta y la Gente de Mar dijo que “examinaría detenidamente la propuesta”, con lo cual terminó el debate sobre la cuestión.²⁹²

Otro asunto que suscitó mucha polémica fue la exclusión de los trabajadores de plataformas petroleras y gaseras. La Gente de Mar buscaba evitar que quedaran personas excluidas injustamente, así que proponían que el tratado cubriera incluso las plataformas fijas. El delegado de Corea del Sur propuso que sólo se incluyera a los trabajadores de plataformas móviles, porque no consideraban que las fijas fueran embarcaciones, pero el delegado mexicano mencionó que aun cuando algunas plataformas eran móviles tenían tripulación que no tiene labores relacionadas a la navegación de la plataforma, sino que se dedicaban exclusivamente a las operaciones de extracción, por lo que no deberían cubrirse en el tratado. Dinamarca y Noruega apoyaron la propuesta mexicana.

Como no se hallaba una solución, se creó un grupo tripartito con la participación de representantes gubernamentales, Armadores y Gente de Mar de México, Noruega, Reino Unido,

²⁹² *Ibid.*, párrafos 24-45.

Dinamarca, Francia, Suecia y Países Bajos (todos países petroleros, aunque México era el único sin tradición marítima). Se hicieron varias propuestas, pero no hubo acuerdo. Después de una segunda sesión que incorporó a representantes de la OMI y del Reino Unido, se resolvió eliminar por completo la mención a las plataformas petroleras con el objetivo de que cada Estado usara su criterio en aplicar las disposiciones a los trabajadores.²⁹³

Después surgió un tercer asunto: los buques que realizaban viajes nacionales, o cabotaje. Los Armadores pedían que se excluyeran por completo, la Gente de Mar que se incluyeran todos. Para darle claridad al debate, se buscó una definición de “viajes internacionales”; a una primera propuesta de Dinamarca, el delegado de Países Bajos agregó que deberían considerar como internacionales a los viajes hacia los territorios de ultramar o cuando había marinos extranjeros y apoyó la idea de que se excluyeran los viajes de cabotaje sólo después de consultar con Armadores y Gente de Mar.

Después de varias opiniones sobre diversas aristas del problema, el Presidente de la Comisión decidió que, como los buques de cabotaje solían ser los buques pequeños, cada grupo – gubernamental, Armadores y Gente de Mar – debía discutir el asunto y luego presentar sus resultados. Los gobiernos y Armadores mantuvieron su postura de conservar la exclusión, pero la Gente de Mar rompió la inercia aceptando la cláusula de flexibilidad que había dicho que iba a considerar, aunque debían discutirse los términos. Se conformó un Grupo de Trabajo para llevar a cabo esa tarea, en donde participaron los miembros gubernamentales de China, Grecia y la India, Armadores del Japón y Venezuela y representantes de la Federación Internacional de Armadores y los miembros de la Gente de Mar de Francia, Grecia, India y los Estados Unidos.

La Gente de Mar aceptó que hubiera flexibilidad tal y como la había propuesto el Grupo Gubernamental, pero sólo para países en desarrollo y – sorprendentemente – para buques menores a 500 toneladas de arqueado bruto. Tras declaraciones de China y Estados Unidos a favor de la

²⁹³ *Ibid.*, párrafos 46-68.

flexibilidad, el delegado de Grecia anunció que se había logrado el consenso de incorporar la cláusula de flexibilidad, aunque quedaba pendiente el debate sobre las condiciones bajo las cuales un gobierno podría valerse de ese criterio para justificar sus acciones.²⁹⁴

En la Comisión número 2 de la Conferencia Técnica surgió el tema del ámbito de aplicación cuando se discutía la reglamentación de los certificados médicos. Los Armadores no querían que se tuviera que exigir certificados a quienes sólo abordaban el buque por periodos cortos para tareas específicas pero la Gente de Mar dijo que “se opondría a cualquier propuesta de exclusión”. El Presidente y la Consejera Especial de la comisión turnaron el asunto a un comité de Redacción que al final no incluyó la exclusión propuesta por los Armadores.²⁹⁵

Durante la Reunión Intermedia de seguimiento a la Conferencia Técnica, se regresó al debate sobre la exclusión de buques de menos de 500 toneladas, los que se dedicaban a actividades no comerciales o que lo hacían exclusivamente en aguas territoriales. La Gente de Mar reiteró su oposición a cualquier límite, diciendo que equivaldría a la “institucionalización de un *apartheid* mínimo”.²⁹⁶ La delegación de Filipinas propuso que existiera la posibilidad de que cada Estado discutiera con sus interlocutores sociales la exclusión de algunas disposiciones para ciertos barcos pequeños. La Gente de Mar no aceptó esta propuesta, pero Estados Unidos dijo que, si no se ponía esta “exclusión flexible” para ciertas cláusulas, entonces tendría que hacerse para todas. Finalmente se pidió a un Comité de redacción que hiciera una propuesta. La propuesta del comité incluía una lista específica de las disposiciones que podrían dejar de aplicarse a todos los buques, las condiciones necesarias para que tal exclusión fuera legal y un límite de 200 toneladas. La Gente de Mar rechazó el proyecto diciendo que el límite propuesto era menor al que contemplaba el Convenio de Trabajo en el Sector Pesquero, que se había terminado de discutir

²⁹⁴ *Ibid.*, párrafos 69-87.

²⁹⁵ Conferencia Técnica, *Informe de la Comisión núm. 2, op. cit.*, párrafos 41-52.

²⁹⁶ Reunión Intermedia, *Informe del debate, op. cit.*, párrafo 12.

unos meses antes, también en la OIT. Por tanto, aunque se aceptó la enmienda, se dejó para después la discusión sobre el tonelaje exacto que debería ponerse.²⁹⁷

La Reunión Intermedia también trató una propuesta de Reino Unido y la Gente de Mar por la que se haría obligatorio cumplir con las reglas de construcción de barcos contenidas en dos Convenios anteriores, que quedarían denunciados con la entrada en vigor del nuevo instrumento. La intención era que los barcos construidos antes de la entrada en vigor del Convenio que se estaba negociando no perdieran la cobertura que ya tenían bajo los tratados que ya existían, pero la redacción que propusieron imponía esas obligaciones a todos los que ratificaran el nuevo tratado, aunque no hubieran ratificado los anteriores. Se discutió brevemente el asunto y los interlocutores sociales aceptaron la idea detrás de la enmienda, aunque decidieron solicitar una opinión experta en cuanto a la redacción y dejar la decisión final para después.²⁹⁸

El primer tema que se discutió en la Comisión Plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo fue sobre el ámbito de aplicación. Grecia disputó que se excluyera del requisito de contar con certificados médicos a las personas que no tenían contratos, como los navegadores que maniobran los buques a través de canales. El delegado de Chile secundó el punto de Grecia, pero el delegado de Noruega intervino para señalar que el Grupo Gubernamental había decidido no alterar la definición, porque ya se incluía la posibilidad de que se eliminara esta exclusión después de dialogarlo con los interlocutores sociales. Los representantes de los trabajadores, Malasia, Bahamas, Corea del sur, Singapur y Dinamarca apoyaron la opinión de Noruega.²⁹⁹

Canadá propuso excluir del ámbito de aplicación a los buques que navegaban “próximos a la costa”, con el argumento de que el instrumento no tenía en cuenta el contexto nacional. Estados Unidos expresó una queja similar – aunque no usó los términos de la delegación de

²⁹⁷ *Ibid.*, párrafos 11 a 41.

²⁹⁸ *Ibid.*, párrafos 260-267.

²⁹⁹ Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales 7 Parte I, op. cit.*, párrafos 35-53 y 261-265.

Canadá – y la delegación de Australia se sumó a su propuesta. Los trabajadores pidieron que explicaran mejor los inconvenientes que estos dos países tenían para poder tratarlos.³⁰⁰

La discusión sobre el tema crucial de la aplicación del Convenio a buques menores de 200 toneladas de arqueo bruto fue bastante larga. Se presentaron 6 enmiendas diferentes, por lo que el Presidente de la Conferencia, que defendía la idea de excluirlos de al menos algunas partes del Convenio, propuso una redacción donde se contemplaba la posibilidad de que los gobiernos decidieran la exclusión de buques menores a 200 toneladas para “algunos elementos particulares del Código” en consulta con los interlocutores sociales, pero sujeto a tres condiciones: que tal exclusión estuviera contemplada en la legislación nacional o en Convenios colectivos, que valiera sólo para buques con la bandera del país que decretaba la exclusión y sólo para los que hicieran cabotaje. Los Armadores expresaron su aprobación.

La Gente de Mar hizo varias preguntas sobre la propuesta, que fueron contestadas no por el Presidente de la Conferencia, quien propuso la enmienda, sino por un representante del Secretario General de la OIT, quien señaló que al requerir que se regulara la exclusión en la legislación nacional y que se aplicara sólo a los buques con bandera nacional que navegaran en los puertos del país que la decretaba se garantizaba que los trabajadores estuvieran cubiertos y no se usaran banderas de conveniencia. Después de esas “aclaraciones”, la Gente de Mar aceptó finalmente la enmienda, aunque a condición de que ya no se discutiera más el tema. El delegado de China, que encabezaba el Grupo Gubernamental, también aceptó la enmienda a nombre del grupo y el gobierno de Liberia, una de las banderas de conveniencia más importantes del mundo, también la aceptó. Después de estas dos declaraciones, la enmienda se tomó como aceptada, concluyendo con el asunto.³⁰¹

Los delegados de Estados Unidos y Singapur propusieron después que se eliminara la palabra “habitualmente” del párrafo que decía: “el presente Convenio se aplica a todos los buques

³⁰⁰ *Ibid.*, párrafos 54-60.

³⁰¹ Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales 7 Parte I, op. cit.*, párrafos 114-124.

[...] que se dediquen habitualmente a la navegación marítima comercial”. Pero se opusieron ambos interlocutores sociales, que argumentaban que había buques que ocasionalmente transportaban carga no comercial, para el gobierno, por ejemplo, por lo que si se eliminaba la palabra “habitualmente” podrían quedar excluidos de la protección. Después de esas declaraciones, los dos países retiraron su enmienda sin seguir con el debate.³⁰²

También se volvió a discutir la aplicación de las regulaciones sobre horarios de trabajo a los capitanes; fue quizá la discusión donde la división entre el Grupo Gubernamental fue más palpable, en buena medida porque era una expresión de un debate más amplio sobre la importancia de los beneficios de los trabajadores frente a la preeminencia de sus responsabilidades. Japón propuso que los capitanes no tuvieran un mínimo fijo de horas de descanso, pues consideraban que un límite podría justificar que los capitanes abandonaran sus tareas. La enmienda fue apoyada por los Armadores y los representantes de Corea, Filipinas, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Pakistán, Rusia, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos, Panamá, Argelia, Arabia Saudita, Egipto, Sudán, Bahamas, Singapur (aunque propuso un texto alternativo). Los opositores (Gente de Mar, Reino Unido, Bulgaria, España, Dinamarca, Noruega, Chipre, Croacia, Grecia, Sudáfrica, Namibia, Argentina, Austria, Bélgica, Benín, Brasil, Canadá, Congo, Cuba, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos Estonia, Finlandia, Ghana, Guinea, Irlanda, Islandia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Omán, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, República Árabe Siria, Sri Lanka, Suecia, República Unida de Tanzania y Uruguay) alegaban que la fatiga de los capitanes aumentaba significativamente el riesgo de accidentes.³⁰³

El delegado de Estados Unidos, que se declaró indiferente ante la enmienda, pidió que no se hiciera una votación al respecto, pues hacerlo implicaría una confrontación entre dos grupos significativos de miembros. La Secretaría intervino diciendo que ya existía una cláusula que

³⁰² *Ibid.*, párrafos 155-160.

³⁰³ Al iniciar labores la Conferencia Internacional del Trabajo – en la que ocurrió esta discusión – había 100 delegaciones; las actas señalan que el número de delegaciones varió en las distintas sesiones, aunque no especifican qué tanto (*Ibid.*, párrafo 1).

permitía que en los acuerdos colectivos se incluyeran excepciones a las reglas y señaló formas en que se podría acordar con los capitanes que la aplicación de las normas sobre descanso no fuese tan estricta. Después de los comentarios de la Secretaría, Japón retiró su propuesta.³⁰⁴

Los Armadores intentaron volver a discutir el tonelaje de buques que podrían ser excluidos de las obligaciones de contar con espacios mínimos para la Gente de Mar, diciendo que en la Conferencia Técnica se había contemplado poner el límite en 500 toneladas, en vez de las 200 que estaban en el Proyecto de Convenio. Pero el representante de la Gente de Mar dijo, elegantemente, que “sus recuerdos eran muy distintos de los del Vicepresidente empleador” y, citando las actas de la discusión, dijo que ya se habían acordado 200 toneladas y, en cualquier caso, la discusión pendiente era sobre poner un límite aún más bajo en 100 toneladas. Estados Unidos y Noruega apoyaron al representante de la Gente de Mar y el representante de los Armadores retiró su propuesta, lo que representó un triunfo más de la lógica del respeto a los acuerdos previos.³⁰⁵

Durante toda la compleja negociación sobre este tema no hubo un único actor predominante ni una estrategia siempre exitosa, pero hay varias tendencias que podemos discernir. Aquí también la creatividad para resolver los problemas fue clave en los asuntos sobre las definiciones, la oposición casi inflexible de la Gente de Mar tuvo éxito en lograr que prácticamente todas las personas que representa estuvieran cubiertas de alguna u otra forma por las protecciones que el tratado instituía, pues los representantes de la Gente de Mar no representan a los trabajadores de la industria extractiva de gas natural y petróleo. Nuevamente, la necesidad de tener un consenso para que una decisión se considerara válida dentro de la Organización le dio a los interlocutores sociales una marcada ventaja frente a los gobiernos.

La ventaja que tuvieron sobre los Armadores no fue en el terreno de las instituciones ni las estructuras, pues en la organización ambos tienen el mismo estatus, aun cuando en el lugar de

³⁰⁴ *Ibid.*, párrafos 436-471.

³⁰⁵ *Ibid.*, párrafos 602-606.

trabajo los empleadores puedan tener una posición estructural privilegiada sobre los trabajadores. Aquí obtuvieron sus ventajas del discurso. Al calificar los intentos de excluir a grupos completos de marinos como “*apartheid*” tocaron fibras sensibles y se apoderaron de un discurso que superó incluso al de “eficiencia”, discurso propio de los Armadores que, como se ve en la discusión de otros temas, también tiene un atractivo poderoso. La clave es que durante la negociación nunca se consideró válido alegar eficiencia para incurrir en “discriminación” y “*apartheid*”, lo cual le dio una ventaja a la Gente de Mar.

Otra muestra de poder productivo, que también se expresa en las categorías con las que se clasifican las acciones de los actores, fueron las “aclaraciones” de la Secretaría. En las discusiones sobre la exclusión de los capitanes de las normas sobre horarios de trabajo y en incluir a los buques dedicados al cabotaje dentro del ámbito de aplicación del tratado,³⁰⁶ cuestiones en las que el foro estaba fuertemente polarizado, varios Estados argumentaron lo mismo que la Secretaría, pero en todos los casos la única opinión que se tomó como definitiva fue la de la Secretaría, en ambos casos hasta que intervino un colaborador cercano del Secretario General. Aunque la opinión fuera la misma que la de algunos gobiernos, naturalmente un bloque dudaba de las afirmaciones del otro bloque, pero nunca se dudó de la opinión de la Secretaría, seguramente por la imparcialidad y competencia que se le atribuyen.

Un tercer ejemplo de ejercicio de este tipo de poder fue la discusión sobre incluir o no a los trabajadores de plataformas petroleras y gaseras. Aquí, el comité seleccionado estuvo conformado exclusivamente por gobiernos con experiencia en petróleo – el delegado gubernamental mexicano enviado a la conferencia era un trabajador de PEMEX –, evidencia de la confianza del foro en los “conocedores” del tema. En la negociación se valoró mucho el conocimiento técnico para resolver disputas políticas.

³⁰⁶ Véase *supra*, pp. 127-132.

Seguridad social

Los dos temas principales relativos a la seguridad social de la Gente de Mar eran ¿qué derechos deberían tener los marineros? y ¿quiénes deberían tener la responsabilidad de proveer los beneficios? El tema apenas fue mencionado en la primera reunión del Grupo de Trabajo, pero fue considerado como uno de los “aspectos esenciales del trabajo decente” que el Subgrupo de Trabajo debería tratar en su primera reunión.³⁰⁷

En el proyecto que presentó la Secretaría a la reunión, sólo se mencionaba que el Convenio 147 de la OIT – un instrumento muy poco ratificado – requería que los Estados de pabellón tuvieran un control efectivo sobre la seguridad social.³⁰⁸ Pero el delegado de Chipre mencionaba que las disposiciones del Convenio 147 y de la UNCLOS producían situaciones injustas, pues los marineros trabajaban en buques de diferentes nacionalidades y no podían cotizar en todos los sistemas. El representante de la Gente de Mar respondió que la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar – que sí está ratificada por la gran mayoría de los Estados – mencionaba una obligación similar a la del Convenio 147, por lo que no era sólo una propuesta, sino una obligación jurídica de la gran mayoría de los Estados y sugirió una forma de tratar con las dificultades que provocaran las cotizaciones que se hicieran a diferentes sistemas: acuerdos de reciprocidad.

El delegado de Reino Unido respondió diciendo que no existía una legislación nacional que permitiera cubrir la seguridad social de quienes no fueran nacionales, aun cuando fueran ciudadanos naturalizados y, además, no sería posible que el mecanismo de verificación que se proponía fuera aplicable a cuestiones de seguridad social. El representante de Bahamas mencionaba problemas similares y el de Noruega mencionó que, debido a estas complicaciones, la seguridad social no debería ser vigilada por el Estado de puerto.

³⁰⁷ Grupo de Trabajo, *Informe final*, Ginebra, OIT, 2001, párrafos 52, 72 y 76 y p. 27.

³⁰⁸ Subgrupo, *Dos proyectos, op. cit.*, párrafo 7.

El delegado de Liberia – una de las principales banderas de conveniencia – apoyaba que fueran los Estados de pabellón quienes garantizaran el cumplimiento de las disposiciones, pero que los Armadores deberían pagar el costo. Aunque también dijo que era necesario acotar la responsabilidad, pues la salud de la gente a bordo de un buque tenía un estatus diferente al cuidado de la salud en tierra. El delegado de los Países Bajos, en cambio, habló del sistema en su país, en donde los marineros podían seguir cotizando en su sistema nacional, aun cuando tripularan buques extranjeros. Los Armadores prefirieron dejar la discusión hasta después, pidiendo a la Secretaría que preparara una revisión sobre el régimen de la seguridad social de la Gente de Mar, incluso en instrumentos que no fueran de la OIT.³⁰⁹

En el Primer anteproyecto que presentó la Secretaría conservó la redacción del Convenio 147 y mencionaba también la UNCLOS; incluía además disposiciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en el que se hacía responsables a todos los Estados parte del nuevo tratado de brindar ciertos estándares mínimos de seguridad social. La legislación aplicable sería del Estado de pabellón o en donde el marinero tuviera su residencia, no se consideraba la protección brindada por el país de origen de la Gente de Mar.³¹⁰

La Gente de Mar tomó una posición radical, ignorando comentarios de Reino Unido, Bahamas y Noruega al proponer que fuera posible detener un barco por violaciones a los derechos de seguridad social de la Gente de Mar. Ambos interlocutores sociales pidieron que se hiciera una lista de prestaciones obligatorias, la Gente de Mar abogando porque se hicieran explícitos los derechos y los Armadores buscando límites claros a sus posibles responsabilidades. El delegado de Francia introdujo el tema de la responsabilidad de los Estados proveedores de

³⁰⁹ Subgrupo, *Informe final*, 2002, *op. cit.*, párrafos 25, 26, 27, 28, 29 35, 38, 39, 40 y 63.

³¹⁰ Grupo de Trabajo, *Primer anteproyecto*, *op. cit.*, pp. 4 y 69.

mano de obra que, en su opinión, debería ser diferente a la de los Estados de pabellón, pero no se discutió más el tema en esta sesión.³¹¹

Para el Anteproyecto que se presentó en la segunda reunión del Subgrupo, la Secretaría añadió cláusulas nuevas sobre seguro de desempleo que los Armadores deberían proveer tras el despido y que los Estados deberían incorporar en su legislación nacional. También incluyó la lista que los interlocutores sociales habían solicitado con las prestaciones que los Estados deberían cubrir.³¹² El seguro de desempleo no se había discutido en sesiones anteriores y no citaban ningún instrumento ya existente como fuente de la lista de prestaciones, lo cual sugiere que fue una lista seleccionada por el personal de la Secretaría, quizá con algún tipo de participación o aquiescencia de los Estados y/o interlocutores sociales. También incorporaba la propuesta de la Gente de Mar de hacer acuerdos de reciprocidad para implementar el tratado y respondía a las preocupaciones del Reino Unido, Bahamas y Noruega con una cláusula que limitaba la obligación de proveer seguridad a extranjeros a aquellos Estados que ya contemplaran esa posibilidad en su legislación nacional.³¹³

El delegado de Grecia se quejó del proyecto de la oficina, haciendo referencia a “la pesadilla que esperaba al departamento de seguridad social de su país”. El representante de los Armadores también habló de la “pesadilla” que era el Convenio 165 sobre seguridad social – en el cual se basaba gran parte del proyecto de la Secretaría – y cómo éste era “inoperante”. La Gente de Mar se quejó de la ausencia de disposiciones sobre la responsabilidad de los Estados de puerto y los proveedores de mano de obra y reiteraron en varias ocasiones la responsabilidad principal del Estado de pabellón, opinión que secundó el delegado de Francia, añadiendo que el Convenio debería incorporar un estándar mínimo de seguridad social.

³¹¹ Grupo de Trabajo, *Informe final, op. cit.*, párrafos 11, 28 y 73.

³¹² Subgrupo, *Anteproyecto, op. cit.*, pp. 4, 58 y 59.

³¹³ *Ibid.*, pp. 104, 105 y 106.

El gobierno de Bahamas – conocido por ser una bandera de conveniencia –, reportando sobre la discusión dentro del Grupo Gubernamental dijo que, “en cuestiones relativas a la seguridad social, la responsabilidad podía corresponder a los Estados del pabellón o a los Estados proveedores de mano de obra, pero aún no se había llegado a una conclusión al respecto”. Es notable que no se refirieran a los Estados de residencia ni a los de puerto, por lo que parece que no estaban de acuerdo con varias propuestas de la Gente de Mar. El representante de la Gente de Mar propuso poco después que se excluyeran las prestaciones de vejez, diciendo que eran “terreno minado”, pero habló del resto de las prestaciones de la lista como “razonables”. Los Armadores respondieron recordando al auditorio sobre el fracaso del Convenio 165 y propusieron que existiera la posibilidad de omitir el cumplimiento de algunas disposiciones.³¹⁴

En el Primer proyecto presentado al Grupo de Trabajo en 2003, la Secretaría acotó las responsabilidades de los Armadores en materia de seguro de desempleo, limitándolas a aquellos casos en que el marino perdiera su trabajo por naufragio del buque. También se agregaron disposiciones sobre la responsabilidad de los Estados de puerto de proveer atención a la Gente de Mar embarcada en buques presentes en su territorio y la responsabilidad de los Armadores por accidentes durante el trabajo y, por otro lado, se eliminaron las disposiciones sobre extender los beneficios a extranjeros,³¹⁵ sin que esas cuestiones se hubieran decidido en la reunión del Subgrupo, lo cual podría ser un acto unilateral de la Secretaría o quizá algún tipo de acuerdo a puerta cerrada.

La delegación del Reino Unido presentó un documento que proponía, entre otras cosas, reemplazar el término “seguridad social” por “protección social”, que daba a entender que no sólo los Estados tenían responsabilidades frente a los trabajadores, sino que también los Armadores tendrían que participar.³¹⁶ Se presentaron varias objeciones, las más comunes fueron sobre la

³¹⁴ Subgrupo, *Informe final, op. cit.*, párrafos 12, 14, 85-98 y 155-160.

³¹⁵ Grupo de Trabajo, *Convenio refundido, op. cit.*, Norma A4.2, 6) y Reglas 4.1 y 4.2.

³¹⁶ *Ibid.*, Anexo 2, p. 55.

incertidumbre acerca de quién debía ser responsable de los trabajadores que no fueran contratados por el armador, como cocineros y músicos y sobre la distribución de las responsabilidades entre el armador y los gobiernos. Un delegado – las actas no especifican cuál – hizo notar que no había diferencia entre seguridad social a corto y a largo plazo, propuso que esta última debería ser responsabilidad del Estado del que era nacional la Gente de Mar y no del Estado de pabellón. Muchos delegados pidieron tiempo para consultar con sus gobiernos la posibilidad de aceptar el texto propuesto por Reino Unido y pidieron a la Secretaría aportar sugerencias derivadas de otros instrumentos internacionales. La cuestión quedó pendiente para la siguiente reunión.³¹⁷

Cuando la Secretaría presentó el Segundo proyecto preliminar, se había hecho el cambio que había propuesto el delegado de Reino Unido y se incorporaba la posibilidad de que un marino estuviera sujeto a diferentes regímenes de protección social, como dijo el delegado de Países Bajos que sucedía en su país. Una nueva cláusula también otorgaba a la Gente de Mar el derecho a beneficiarse de la seguridad social de su país de residencia, aun cuando laborara en buques registrados en otros lugares.³¹⁸

El Presidente del Grupo de Trabajo reconoció que el proyecto de la Secretaría se basaba en la propuesta del Reino Unido. Como en otros temas, los representantes de los Armadores cambiaron la posición que habían mantenido sus predecesores respecto a varios temas. En primer lugar, dijeron que preferían que el Convenio no incluyera nada sobre seguridad social, diciendo que el régimen de seguridad social debía basarse en el Convenio 102 (firmado en 1952). Pero la Secretaría intervino, diciendo que tal Convenio no incluía a la Gente de Mar. Aun así, quisieron discutir el asunto, pero no tuvieron éxito, quizá porque tal Convenio nunca fue discutido en ninguna de las sesiones anteriores y los gobiernos y la Gente de Mar reiteraron su apoyo a que se incluyeran disposiciones sobre protección social. Finalmente, los Armadores aceptaron el resultado – que ya había sido consensuado.

³¹⁷ Grupo de Trabajo, *Informe final*, 2003, *op. cit.*, párrafos 120, 207-225, 243 y 244.

³¹⁸ Grupo de Trabajo, *Convenio refundido (Segundo proyecto)*, *op. cit.*, Norma A4.5, d) y Directriz B4.5.1, b).

La Gente de Mar propuso que la responsabilidad sobre las prestaciones a largo plazo fuera responsabilidad del Estado de residencia, el de pabellón tendría la responsabilidad principal de supervisarla y los Armadores deberían ser responsables por los cuidados a corto plazo. Los gobiernos apoyaron esta propuesta. Se discutió la propuesta de la Gente de Mar de obligar al Estado de pabellón a verificar la protección a largo plazo, pero no llegaron a un acuerdo.

Los Armadores propusieron un texto alternativo al de la Secretaría como base de la discusión, en el que era opcional apearse a la lista de garantías mínimas – que los Armadores habían pedido en un principio – y se bajaba de categoría la disposición que obligaba a los Estados de residencia de la Gente de Mar a proveer cobertura, con lo cual sujetaban esa obligación al principio de equivalencia sustancial.³¹⁹ Tuvieron apoyo de varios Estados, pero la Gente de Mar y la otra parte de los Estados se opusieron. El delegado de Francia propuso un texto compromiso que fue aceptado por la Gente de Mar y la mayoría de los Estados, pero no logró el consenso. El Reino Unido propuso, por otro lado, eliminar la mención a las obligaciones de los Estados de pabellón, pero la Gente de Mar se opuso. El representante de Francia propuso que el Estado de pabellón tuviera la responsabilidad de asegurar el pago de las cuotas, pero los Armadores se pronunciaron en contra, respondiendo que esa responsabilidad debería recaer sobre el Estado de residencia.

Después, el delegado de Francia introdujo una novedad, propuso que cuando no hubiera un régimen que cubriese a un marino, éste debería estar protegido por un régimen diseñado por la Comisión Paritaria Marítima. Su propuesta fue bien recibida, aunque la Gente de Mar dudaba de que la Comisión Paritaria fuera el órgano más adecuado para tal labor y propuso, en cambio, que el marino quedara protegido por el régimen del Estado de pabellón si el de residencia no lo cubría. Los Armadores se opusieron a las propuestas de Francia y la Gente de Mar diciendo que “no toda la Gente de Mar quería estar cubierta por un régimen de seguridad social y prefería no

³¹⁹ Véase *supra*, p. 103.

utilizar sus ingresos para pagar contribuciones a un régimen de este tipo”, una respuesta muy poco ortodoxa. Dado que las diferencias entre Armadores y Gente de Mar respecto al tema parecían irreconciliables, el Grupo optó por pedir a la Secretaría que preparara un nuevo texto que tuviera en consideración las propuestas de los Armadores y del delegado de Francia.³²⁰

Cuando se reunió la Conferencia Técnica Marítima Preparatoria, una de las tres comisiones se dedicó exclusivamente al tema de seguridad social, evidenciando el retraso en las negociaciones sobre este tema respecto al resto del Convenio.³²¹ Las actas señalan que hubo una reunión de expertos sobre seguridad social en abril de ese mismo año, entre la última reunión del Grupo de Trabajo y la Conferencia Técnica. Desafortunadamente, no hay registros de las discusiones de esa reunión, pero a juzgar por el proyecto que presentó la Secretaría a la Conferencia Técnica y las discusiones en las actas de la Comisión núm. 3, todavía no había un acuerdo sobre quién debería tener la responsabilidad principal. Los Armadores, Bahamas, Dinamarca y Filipinas apoyaban que fuera el Estado de residencia, mientras que la Gente de Mar y Francia buscaban más responsabilidades para el Estado de abanderamiento.

Los Armadores propusieron una enmienda, pero un representante de la Secretaría respondió que, de hacerse el cambio que deseaban los Armadores, tendrían que cambiar otras partes del texto; la delegación de Alemania se sumó a la opinión de la Secretaría y los Armadores abandonaron su propuesta. La Gente de Mar propuso que la cláusula sobre división de responsabilidades pasara de la parte opcional a la obligatoria, los Armadores, Japón, Chipre, Reino Unido y Rusia, Egipto, Finlandia, Liberia, Malta y Bahamas se opusieron. La Gente de Mar seguía amparando su propuesta en la UNCLOS, justicia era la palabra clave, pero cada bando usaba la idea para sus propósitos. Para la Gente de Mar, era injusto ofrecer protección inferior a ciertos grupos de marinos, mientras que para los opositores era injusto otorgar derechos

³²⁰ Grupo de Trabajo, *Informe final*, 2004, *op. cit.*, párrafos 58-78 y Anexos 5 y 6.

³²¹ Conferencia Técnica, *Informe final de la Comisión núm. 3*, *op. cit.*

a los marinos si el resto de la población de los países de residencia no los tenía, por lo que la acción correcta debería ser cooperar para fortalecer su sistema de seguridad social completo.

La delegación de los Países Bajos propuso que los Estados estuvieran obligados a garantizar el cumplimiento de sólo uno o dos grupos de disposiciones, en vez de las tres que proponía la Secretaría en su proyecto, pero Argentina, China, Egipto, Francia, Ghana y Japón se opusieron. Al final, se descartó la propuesta. Entonces, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Países Bajos, Polonia y Reino Unido propusieron una enmienda en que ya no se distribuían las responsabilidades a partir de la duración de la responsabilidad (prestaciones de largo plazo correspondían al Estado de residencia y las de emergencia al Estado de pabellón, por ejemplo), sino que se distribuían de acuerdo al lugar donde se cumpliría con la responsabilidad, por ejemplo, las responsabilidades por la familia deberían corresponder al Estado de residencia. El delegado de Japón se opuso aduciendo que “la enmienda podía poner en peligro el delicado equilibrio logrado en el texto de la Oficina”, Filipinas también se opuso. Noruega y Dinamarca defendieron la propuesta apropiándose del discurso sobre la falla del Convenio 165, diciendo que había fracasado, no por falta de flexibilidad como había dicho Japón, sino por falta de claridad en las obligaciones de cada tipo de Estado. Bahamas, Italia y España se unieron al apoyo a la enmienda. Aunque Panamá, Francia y Estados Unidos prefirieron que se conservara el texto de la Secretaría. Cuando la Secretaría respondió que la claridad que se buscaba ya estaba en el texto que ellos habían presentado, Bahamas retiró su apoyo a la enmienda.

Ambos bandos recurrieron a un experto de la Secretaría para explicar la redacción. El oficial aclaró que tanto el texto de la enmienda como el de la Secretaría atribuían responsabilidades con base en el origen del daño que se quería cubrir, como proponía en la enmienda, en vez de basarse en la duración de la responsabilidad, como defendían Japón, Filipinas y Bahamas. El delegado de Reino Unido respondió diciendo que la enmienda que propusieron debía entenderse como un complemento a las obligaciones de los Armadores que ya se habían acordado, una interpretación que nadie le había dado a la enmienda. El delegado de

Francia propuso que, dado que la intención no era clara y el texto no parecía estar aportando ningún cambio de fondo al proyecto de la Secretaría – como había dado a entender el experto en seguridad social – debería descartarse y la discusión debería seguir sobre el proyecto de la Secretaría; se aceptó esa propuesta.

Los Armadores hicieron una nueva enmienda que implicaría menos responsabilidades para los Estados de residencia eliminando la obligación de complementar la cobertura que dieran los Armadores, pues su enmienda sólo hacía necesario “tomarla en cuenta”. Pero un representante de la Secretaría explicó el propósito de las palabras elegidas en el proyecto y el representante de los Armadores retiró su propuesta.

Los delegados de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Grecia y Países Bajos propusieron que se agregara una cláusula que permitiera que los arreglos hechos en organizaciones de “integración económica y social”, en referencia a la normatividad que se había negociado en la Unión Europea, pudieran ser aceptables como forma de cumplir las obligaciones en materia de seguridad social. La enmienda no fue cuestionada y fue aprobada sin mayor cambio.

La delegación de Francia presentó una propuesta para incluir un párrafo donde se obligara a todos los miembros a “cerciorarse de que la Gente de Mar que trabaja a bordo de buques que enarbolan su bandera esté amparada por la protección prevista”. Los Armadores se opusieron vehementemente, pero la Gente de Mar, Argelia, Argentina, Brasil, Canadá, España, Filipinas, Italia, Túnez y Turquía apoyaron la propuesta francesa. Cuando el representante de Dinamarca hizo notar que la cuestión de la vigilancia sobre el cumplimiento se estaba tratando en otra comisión, pues formaba parte de otra sección del tratado, el delegado de Francia propuso que la Secretaría determinara el lugar adecuado para colocar su propuesta y se acordó que debería aplazarse la discusión sobre ésta para después, cuando se conocieran las conclusiones de la Comisión que trataba el tema del mecanismo para la aplicación.

Después intervino un representante de la Unión Europea – que no tiene el derecho formal de enviar un delegado porque no es un miembro en estricto sentido de la OIT – para decir que

estaban preparando una propuesta para cambiar el texto propuesto por la oficina, porque iba en contra de la normatividad comunitaria. No detalló cuál sería esa propuesta, pero se decidió dejar esa cuestión pendiente. La delegación de Dinamarca propuso que se cambiara la redacción de un párrafo sobre las obligaciones de seguridad social de los Estados de pabellón. Pero esa propuesta tuvo el efecto – seguramente no deseado – de desencadenar un debate sobre si los países de pabellón deberían extender los mismos beneficios a la Gente de Mar que a sus residentes. La situación provocó tantos conflictos que se decidió dejarla para la siguiente reunión.

En la Reunión Intermedia, los interlocutores sociales presentaron una redacción en la que ambos estaban de acuerdo. Establecía que los Armadores serían responsables por la salud de la Gente de Mar mientras estuviera a bordo o hasta que fuera repatriada – en casos en que el buque fuera arrestado, por ejemplo – y en caso de muerte o accidentes incapacitantes relacionados con su trabajo a bordo, de conformidad con la legislación nacional. El representante de Singapur pidió que se especificara que tales beneficios no podían ser menores a los que pedía la ley nacional, pero ambos interlocutores sociales y varios Estados hicieron notar que era superfluo incluir tal disposición. Finalmente, la propuesta de los interlocutores sociales fue aceptada y la del delegado de Singapur se desechó.

Los interlocutores sociales presentaron también una redacción de compromiso sobre la obligación de los Estados de pabellón de garantizar la protección brindada por el tratado, con lo cual superaban la discusión sobre cuál debería ser la legislación nacional aplicable, dejándola en manos del Estado de pabellón. Hubo una breve discusión sobre si hablar de “nacionales y extranjeros” o “residentes y no-residentes”, pero el experto convocado por la Secretaría expresó su preferencia por la primera redacción, tras lo cual se terminó la discusión y se solicitó al Comité de redacción que hiciera una propuesta a partir de la opinión del experto.³²²

³²² Reunión Intermedia, *Informe del debate, op. cit.*, párrafos 59-82.

Una de las enmiendas que consideró la Reunión Intermedia buscaba modificar un artículo para limitar la responsabilidad de los Estados de puerto para que sólo estuvieran obligados a brindar servicios de salud gratuitos a la Gente de Mar “en la medida en que ello sea compatible con la legislación y la práctica nacionales”. La Gente de Mar, como era de esperarse, se opuso a este proyecto presentado por Alemania, Dinamarca, Finlandia, Malta, Noruega, Países Bajos, Reino Unido. Sin mayor debate, se consideró como no aceptada.³²³

Quizá el tema más importante de seguridad social que se discutió en la Reunión Intermedia fueron las pensiones. Aunque había un tratado anterior al respecto, el Convenio núm. 71, sólo había recibido 13 ratificaciones, por lo que podría ser material importante para incluir en el nuevo Convenio. La enmienda presentada por la Gente de Mar contemplaba la obligación de crear un régimen de pensiones o cerciorarse de que la Gente de Mar estuviera cubierta por uno y especificaba la relación del importe de la pensión con respecto al sueldo y la edad a partir de la cual podría obtenerse. Los delegados de Filipinas y Nigeria la aceptaron – Nigeria señalando que acababan de instituir un régimen que cumplía con las condiciones que se estipulaban – pero Grecia se opuso, aun cuando habían ratificado el Convenio 71; no apoyaban la enmienda porque varios países dijeron que sería “un obstáculo para la ratificación”, el delegado de Suecia reiteró la opinión de Grecia diciendo que “supondría un gran problema para su Gobierno”. Como no hubo acuerdo, la Gente de Mar pidió que el nuevo instrumento no derogara el Convenio 71. Tampoco llegaron a un consenso sobre este punto, así que se dejó la cuestión para después.³²⁴

Cuando llegó la discusión al respecto en la Conferencia Internacional del Trabajo, la Gente de Mar propuso que, para no alterar los textos ya negociados, aceptaría no incluir el tema de las pensiones siempre y cuando ratificar el nuevo Convenio no implicara denunciar el Convenio 71. La propuesta fue aceptada rápidamente y de esta forma, obedeciendo al interés de

³²³ *Ibid.*, párrafos 285, 286.

³²⁴ *Ibid.*, párrafos 307-311.

no complicar las negociaciones en esta etapa tan tardía, quedó fuera del Convenio el asunto sobre pensiones.³²⁵

Balance de los resultados

Cuando se disponía a cerrar la discusión, el presidente de la Comisión Plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo habló del “largo y sinuoso camino” que habían tenido que recorrer los negociadores,³²⁶ camino que culminó con la aprobación del enorme Convenio de 120 páginas, inaugurando un nuevo régimen internacional sobre el trabajo marítimo. Era un cambio mayor porque sustituyó 37 tratados anteriores, pero también porque llegaría a tener muchas más ratificaciones que los instrumentos anteriores. La mayor innovación que introdujo el CTM fue que, por primera vez, habría un régimen único que cubría a la mayoría de la Gente de Mar en el mundo.

La forma novedosa de estructurar el tratado hizo posible que hubiera diferentes formas de aplicar las normas, de tal forma que los detalles de las disposiciones podían aplicarse a través del principio de equivalencia sustancial y algunas quedaban sólo como recomendaciones que, sin embargo, serían monitoreadas por la OIT. Pudiera pensarse que la estructura del tratado no constituye un cambio del régimen en su conjunto, pero como el CTM abarca casi todas las áreas de los derechos laborales de la Gente de Mar, la organización de las disposiciones entre secciones obligatorias y no obligatorias tiene repercusiones para el régimen en su conjunto.

El nuevo mecanismo de enmienda cambiaba las reglas de la transformación del régimen – que ya no estaba disperso en diferentes instrumentos sino codificado en un solo tratado –, pues ya no se necesitaba negociar y volver a ratificar un tratado nuevo, sino que era suficiente proponer enmiendas en el cuerpo *ad hoc* y negociarlas en este organismo más pequeño, es decir, se volvió más fácil cambiar el *statu quo* y adaptar el instrumento a los avances en la tecnología y los

³²⁵ Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales 7 Parte I, op. cit.*, párrafos 828-833.

³²⁶ Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales 16, op. cit.*, p. 4. Muchos otros oradores de todos los grupos adoptaron la misma expresión para referirse a las negociaciones.

mercados. Aquí se abría la posibilidad de incluir temas que quedaron pendientes a través de mecanismos posteriores, reformando el sistema para incorporar nuevas normas o modificar las existentes.

El acuerdo sobre un mecanismo de aplicación con validez universal fue un duro golpe contra los abusos de las banderas de conveniencia, que ahora tendrían que sujetarse a un estándar mínimo para que los barcos que navegaran con esas banderas pudieran tocar puerto en cualquier lugar. Que los Estados de puerto pudieran decidir sobre las condiciones de un buque con una bandera extranjera fue un cambio total respecto a las normas que imperaban antes de la entrada en vigor del CTM.

El ámbito de aplicación del tratado extendía derechos laborales a personas que antes estaban desprotegidas, porque se las consideraba fuera del ámbito del trabajo marítimo, como a empleados de los cruceros, y cubría incluso a barcos pequeños, aunque mantenía vigente la exclusión de los trabajadores de barcos pesqueros y de los buques que tuvieran actividades de cabotaje y buques de guerra. Podrá parecer un avance modesto, pero recordemos que antes había criterios de cobertura diferentes en cada tratado, por lo que establecer un criterio único fue un logro significativo por sí mismo.

Las reglas sobre seguridad social en el Convenio lograron que, por primera vez, hubiera un sistema universal para asignar las responsabilidades de los empleadores y los Estados hacia la Gente de Mar.³²⁷ Quedaron varios temas fuera del tratado, como las pensiones, pero se logró la cobertura en temas de atención médica. El CTM fue una verdadera revolución con el potencial de

³²⁷ Como muestra la literatura jurídica sobre el tratado, faltó incluir asuntos como los mecanismos de solución de disputas, sin embargo, el avance es notable (Alexandros X. M. Ntovas, "The Enforcement Procedures of the Maritime Labour Convention 2006", en Jennifer Lavelle (ed.), *The Maritime Labour Convention 2006: International Labour Law Redefined*, Oxon, Informa Law from Routledge, pp. 151-180 y Moira L. McConnell, Dominick Devlin y Cleopatra Doumbia-Henry (eds.), *The Maritime Labour Convention, 2006: A Legal Primer to an Emerging International Regime*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011; Francisco Piniella, José María Silos y Francisca Bernal, "Who Will Give Effect to the ILO's Maritime Labour Convention, 2006?", *International Labour Review*, vol. 152, núm. 1, 2013, pp. 59-83).

deshacer la maraña de regulaciones que oscurecía los derechos de la Gente de Mar, provocando toda clase de abusos.

CONCLUSIONES:
¿LA INFLUENCIA DE CHINA EN LA NEGOCIACIÓN DEL CTM 2006 REFLEJÓ SUS CAPACIDADES?

Denme un punto de apoyo y moveré al mundo
 Arquímedes

La metáfora de la palanca es tan común en las Relaciones Internacionales, que es muy sorprendente que se olvide su principio con frecuencia; la esencia no está en la potencia que se aplique para superar la resistencia, sino en el punto de apoyo. Es una ilustración ideal de lo que sucedió durante la negociación del Convenio sobre el Trabajo Marítimo (CTM): los resultados se explican por las ventajas que los actores tuvieron más que por los recursos materiales que podían movilizar.

En las actas que describen el proceso de negociación del CTM salta a la vista el hecho de que China, a pesar de ser uno de los actores con mayores capacidades materiales en el ámbito del transporte marítimo, tuvo una participación más bien marginal. El papel de China en esta negociación fue poco sobresaliente, al contrario de lo que podríamos esperar a partir de la posición tan destacada que ocupa en el mercado del transporte marítimo y su mercado laboral. En la Tabla 13 se resumen las intervenciones de China durante las negociaciones:

Tabla 13
Intervenciones de China en las negociaciones³²⁸

Organismo	Tema	Contribución
Subgrupo de Trabajo (2002)	Mecanismo para aplicación	En contra de aplicar el sistema de la OMI y a favor de restringir el control de puerto sólo para condiciones del buque y a bordo de los buques
Comisión 1 de la Conferencia Técnica	Ámbito	Contra incluir buques pequeños. Fijar el límite en 500 toneladas
Comisión 1 de la Conferencia Técnica	Estructura	Parte de una Comisión <i>ad hoc</i> sobre la flexibilidad del convenio. A favor de flexibilidad en todo el Convenio.

³²⁸ Sólo se consideran las propuestas sustantivas hechas en nombre del gobierno chino. Las propuestas sobre redacción que no tuvieran consecuencias en el contenido o las propuestas hechas en nombre del Grupo Gubernamental en su conjunto no se incluyen.

Comisión 1 de la Conferencia Técnica	Mecanismo para aplicación	En contra de dejar a los inspectores de puerto espacio para la opinión subjetiva.
Comisión 2 de la Conferencia Técnica	Mecanismo para aplicación	Parte de una Comisión <i>ad hoc</i> sobre la responsabilidad de los Estados de pabellón.
Comisión 2 de la Conferencia Técnica	Ámbito	Junto a Brasil, Francia, Japón, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Togo, Venezuela y los Armadores apoyó ampliar el mínimo de tripulación de los buques
Comisión 2 de la Conferencia Técnica	Ámbito	Exentar a los buques existentes de las regulaciones sobre ruido y vibraciones
Comisión 2 de la Conferencia Técnica	Ámbito	No aplicar las obligaciones de espacio a los buques que realizaban travesías cortas
Comisión 2 de la Conferencia Técnica	Otro	Apoyó una propuesta de Japón para reducir el espacio mínimo de camarotes de 7.5 a 6.5 m ²
Reunión Intermedia*	Ámbito	Parte de un grupo de trabajo para decidir sobre el tonelaje mínimo de los barcos que cubriría. Se propuso excluir buques de menos de 200 toneladas
Reunión Intermedia*	Mecanismo para aplicación	En contra de permitir que los inspectores del puerto pudieran decidir sobre inspeccionar un buque
Comisión Plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo*	Ámbito	Apoyó una propuesta junto a los interlocutores sociales para que se aplicara el tratado sólo a los buques construidos después de su entrada en vigor
Comisión Plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo*	Procedimiento de enmienda	Miembro, junto a otros 13 gobiernos, de un grupo de trabajo sobre entrada en vigor y enmienda.
Comisión Plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo*	Procedimiento de enmienda	Miembro, junto a otros 13 gobiernos, de un grupo de trabajo sobre buques que navegaran exclusivamente en aguas territoriales.
Comisión Plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo*	Ámbito	Apoyó una propuesta de Corea para que sólo fuera obligatorio tener instalaciones específicas para mujeres cuando hubiera mujeres a bordo.
Comisión Plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo*	Otro	Presentó una enmienda para que el piso de las habitaciones de los trabajadores sea antideslizante
Comisión Plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo*	Otro	Apoyó una propuesta para que in cocinero no certificado pudiera tomar las labores de la cocina en caso de que el titular estuviera incapacitado

Comisión Plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo*	Otro	Presentó una enmienda para que las temperaturas extremas se incluyeran dentro de los factores de riesgo
Comisión Plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo*	Mecanismo para su aplicación	Participó en un grupo que propuso una enmienda para que se permitiera llevar una copia de los documentos en vez del original

* En estas reuniones, China fungió también como portavoz del Grupo Gubernamental.

Fuente: Elaboración propia

Aunque presidió el Grupo Gubernamental en varias ocasiones, las propuestas que presentaba el delegado chino fueron generalmente en nombre del Grupo Gubernamental en su conjunto, más que en representación de los intereses nacionales de China. En las primeras fases de la negociación, la representación china no parecía muy interesada en la negociación del tratado.³²⁹ Cuando decidió abandonar esa postura y participar activamente en las negociaciones – a partir de la reunión del Grupo de Trabajo en 2004 – ya se habían fijado las agendas y las posiciones, incluso ya había acuerdos sobre varios temas. La reticencia a volver a discutir asuntos que ya se habían acordado dejó muy poco margen de maniobra a los negociadores chinos. Recordemos que otras potencias del sector como Japón, Corea del Sur y los Armadores también fracasaron en abrir discusiones sobre temas en los que ya se percibía un cierto consenso.

En cambio, vemos cómo actores sin capacidades materiales, como la Secretaría,³³⁰ o con capacidades mucho menores, como Namibia o el Sr. Smefjell en su calidad de Presidente de una de las Comisiones de la Conferencia Técnica, tuvieron momentos de influencia decisiva sobre las negociaciones, en buena medida porque aprovecharon las ventajas que obtenían de las reglas de

³²⁹ En la única declaración del delegado chino que consta en actas durante los dos primeros años de negociación dijo que “no iba a hacer declaraciones demasiado optimistas en esta primera etapa de la tarea emprendida, dadas las enormes dificultades que esperaban al Grupo. Señaló a la atención de los presentes las dificultades específicas que ciertos gobiernos encontraban cuando se trataba de hacer cumplir algunos de los instrumentos” (Grupo de Trabajo, *Informe final*, Ginebra, OIT, 2001, párrafo 42).

³³⁰ Las declaraciones del representante de la Gente de Mar, Brian Orrell, ilustran muy bien la importancia del trabajo de la Secretaría: “no había forma en que pudieran hacer más, sin ser acusados de darle de comer en la boca a todos” (ILO Century Project, *Interview with Mr. Brian Orrell by Anne Trebilock*, 29 de enero de 2009, p. 13). También dijo, respecto a la asesoría legal de la Secretaría: “Siempre se subió la asesoría legal a bordo. Pero, es justo decir, yo sé y tú sabes que la mitad no fue asesoría legal, fue asesoría crítica, tratando de encontrar una solución para llevarte a través de los obstáculos en los que estabas” (*Ibid.*, p. 42, nótese que Anne Trebilock, la entrevistadora, es una miembro de la Secretaría que participó en las negociaciones).

procedimiento y los discursos favorecidos en la organización, como el trabajo digno, la eficiencia, el consenso y el derecho internacional, temas que se presentan como neutrales y universales, pero que en esta confrontación de intereses fueron aprovechados, sobre todo por la Gente de Mar, para legitimar sus propuestas y desacreditar las de otros. Este punto queda muy bien ilustrado con el único caso visible de enfrentamiento contra un discurso hegemónico en las actas de las negociaciones: la oposición a las pretensiones de validez universal de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS).

Las referencias a la UNCLOS son una forma de poder productivo, porque los actores se refieren a ella no sólo como un instrumento internacional cualquiera, sino como si fuera una especie de meta-derecho inherente a la comunidad internacional que no acepta acuerdo en contrario, colocándola tácitamente en una categoría muy cercana a la de *ius cogens*.³³¹ Sería sumamente polémico otorgarle este estatus a la UNCLOS y, de hecho, Venezuela y Argentina retaron esa concepción. Venezuela no ha ratificado la UNCLOS y desde tiempo atrás se ha opuesto a que se considere una norma de validez universal, mientras que Argentina apoyó esta resistencia a un discurso hegemónico que buscaba una instancia más para expresar sus pretensiones de legitimidad universal.³³² La poca resonancia que tuvo la oposición a la UNCLOS revela las dificultades que un actor tiene que superar para enfrentarse a un discurso hegemónico.

Pero los discursos no tienen la misma fuerza en todos lados. Quizá el aspecto que por sí mismo es más importante para explicar la importancia de las formas institucional, estructural, y productiva de poder durante esta negociación es la selección de los mecanismos preferidos de

³³¹ Término del artículo 53 de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados que establece que las disposiciones que contravengan una norma considerada por la comunidad como *ius cogens* no son legales y, en consecuencia, no son válidas ni legítimas. Ejemplos típicos son la prohibición de la tortura y del genocidio, pero debe notarse que no hay un acuerdo universal sobre qué normas tienen este estatus.

³³² Véase Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales 7 Parte I: Informe de la Comisión Plenaria*, Ginebra, OIT, 2006, párrafos 64-75. De hecho, Venezuela, fue uno de los dos países que no votaron a favor del Convenio en su forma final, precisamente por esta rebelión a la mención de la UNCLOS como articulador del derecho del mar. El otro país, Líbano, lo hizo argumentando que no tenían fondos suficientes para cumplir con las obligaciones que el instrumento impondría (Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales 17*, Ginebra, OIT, 2006, p. 2).

resolución de conflictos. La OIT se caracteriza por la búsqueda permanente de consensos que abarquen tanto a los gobiernos, como a los interlocutores sociales, en decisiones sobre el procedimiento y sustantivas, lo cual le dio un poder desproporcionado a los interlocutores sociales y a los grupos numerosos de gobiernos y menoscabó la posición de China, que rara vez tuvo aliados que compartieran sus intereses; la preferencia por las soluciones imparciales y fundamentadas en conocimiento técnico favoreció a quienes fueron percibidos como imparciales y expertos y perjudicó a los que alegaban dificultades políticas para aceptar soluciones técnicas. Como ya mencioné, la oposición a volver a discutir temas que ya se habían cerrado también perjudicó a los que intentaron influir sobre las negociaciones de manera tardía.

Durante la negociación del CTM, como suele ser el caso en los foros multilaterales, se desalentaron los métodos agresivos de resolver conflictos y más bien se optaba por soluciones que tuvieran cabida dentro de los procedimientos usuales de la conferencia en la que se discutían los asuntos. Dos cuestiones que dividieron profundamente a los gobiernos son un buen indicador de la prevalencia de estas formas de resolver los conflictos: los asuntos sobre la exención de los capitanes del mínimo de horas de descanso y la cuestión de incluir la verificación de las condiciones de seguridad social de la Gente de Mar como obligación – y derecho – de los Estados de pabellón. La primera cuestión se resolvió por mediación del Presidente de la Comisión y de la Secretaría General a favor de la posición de la Gente de Mar y los gobiernos que los apoyaban. Por lo que se refiere a incluir la seguridad social en el Convenio, como no se encontró forma de reconciliar los dos bandos, se sometió la cuestión a votación, que evidentemente favoreció a la mayoría en términos de números o, podríamos decir, al sector más beneficiado por las reglas de representación de la institución.³³³ Ni en estos casos de confrontación grave, ni en los otros episodios de luchas de intereses, el conflicto fue un método aceptable para dirimir las diferencias.

³³³ Aunque, como dice el negociador estadounidense Blanck, es raro que un conflicto se resuelva por votación, pues el consenso siempre es la solución preferida (John Isaac Blanck Jr., “Reflections on the Negotiation of the Maritime

Podríamos sospechar que los episodios de confrontación sucedieron a puerta cerrada y se mantuvieron fuera de las actas y, de hecho, los testimonios de los participantes señalan que la Gente de Mar abandonó una reunión, aparentemente en la Conferencia Técnica o en la Reunión Intermedia.³³⁴ Pero en ninguno de los testimonios de los participantes que están disponibles públicamente se reporta algún acontecimiento similar, además de que todas las soluciones que se dieron a las disputas pueden explicarse por la prevalencia de alguna de las otras formas de poder.

Esto no significa que la posesión de capacidades no importe. La preeminencia de actores como Noruega, Dinamarca, Reino Unido, Estados Unidos, Liberia, Bahamas, Japón, Países Bajos, Filipinas, frente a la participación más marginal y episódica de países menos importantes en la escena del trabajo marítimo, como la gran mayoría de los países de América Latina, África y Medio Oriente, puede explicarse en términos de capacidades. Pero es notorio cómo se apoyaron en las reglas y discursos predominantes en la OIT al momento de presentar y defender sus propuestas y que, cuando hubo diferencias entre potencias, el resultado se decidió no por el tamaño de las flotas de cada bando, sino por las ventajas que obtuvieron de la forma en que funciona la OIT.

La lección es que el peso de los millones de toneladas de acero, la potencia de la tecnología y las multitudes de trabajadores se pueden transformar en influencia sobre la negociación de un instrumento internacional multilateral, pero a través del poder que confieren las instituciones. Para quien no tuvo acceso o no aprovechó el poder institucional, estructural y productivo derivado de las reglas de la OIT, las reglas fueron una desventaja que obstaculizó la traducción de capacidades en influencia durante la negociación, para quienes sí las aprovecharon, funcionaron como el punto de apoyo de una palanca, permitiéndoles obtener más influencia de la que hubieran tenido exclusivamente a partir de sus capacidades materiales.

Labor Convention 2006 at the International Labor Organization”, *Tulane Maritime Law Journal*, núm. 31, 2006, pp. 35-56).

³³⁴ ILO, *Interview with Mr. Brian Orrell, op., cit.*, pp. 35, 36.

Pudiera parecer que el tema tan especializado y las numerosas peculiaridades del proceso en la OIT restringen la validez de las conclusiones de este trabajo a este caso en concreto, pero hay, al menos, dos generalizaciones que podemos hacer. La primera es metodológica; el método de “rastreo de procesos” (*process tracing*) a partir de narrativas analíticas que tomen en cuenta distintas formas de poder permite apreciar detalles que no serían visibles para los métodos cuantitativos, aquellos basados sólo en los resultados (que toman el proceso como una caja negra, descartando su importancia), ni para los que sólo consideran una forma de poder, como muchos neorrealistas. En las actas de la negociación también es claro que los actores no tenían certeza de los intereses de los demás ni de la importancia que otros otorgaban a determinados asuntos; nadie podía saber cuál iba a ser el producto final, por lo que un método basado en el cálculo estratégico difícilmente sería aceptable. El método seleccionado para estudiar esta negociación internacional permitió observar detalles que explican mucho mejor el resultado final que un modelo que se basara en la simple interacción entre variables.

La segunda generalización se deriva de la anterior y tiene consecuencias prácticas. Hay muchas otras organizaciones con reglas particulares para las negociaciones y con temas sumamente técnicos, como la Organización Mundial de la Salud, la Agencia Internacional de Energía Atómica, la Organización de Aviación Civil Internacional, etc., foros en los que el conflicto y la amenaza también son estrategias de último recurso. Es por esto que China y otras potencias emergentes tendrán que desarrollar sus capacidades no materiales para tener mayor influencia en estos foros a partir de sus recursos. Apropiarse de discursos, obtener ventajas a partir de las reglas de procedimiento y lograr posiciones favorables en estructuras jerárquicas facilitará la traducción de recursos en influencia. Aun cuando la gran mayoría de estos temas pudieran considerarse de “baja política”, no son por ello insignificantes, pues suelen ser los regímenes internacionales que norman el día a día de los flujos transnacionales de todo tipo, y estas lecciones también pueden extenderse incluso a los organismos que tratan las cuestiones más cercanas al uso de la fuerza, como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, un claro ejemplo

donde algunas reglas para tomar decisiones (como el veto y la membresía limitada) facilitan que Estados como Francia y Reino Unido tengan una influencia muy superior a la de sus capacidades, mientras que Japón y Alemania, por ejemplo, pueden hacer mucho menos de lo que lograrían en otros foros sin estas limitaciones, como en la Conferencia Internacional del Trabajo. En este mismo tenor, podríamos pensar que el resultado de las negociaciones hubiera sido muy diferente si se hubieran realizado en otras organizaciones donde China hubiera tenido más ventajas para impulsar sus intereses,³³⁵ como en la Organización Marítima Internacional, donde no participan los interlocutores sociales.³³⁶ Esta posibilidad merece un estudio propio, que podría partir de las contribuciones de este trabajo.³³⁷

En nuestros días, en los que la discusión sobre nuevas reglas del juego suele hacerse en el marco de instituciones muy bien establecidas, el control sobre los mares ya no se obtiene por la fuerza solamente. Quien puede aprovechar los sesgos de esas instituciones tiene un instrumento – podríamos decir una palanca – para magnificar la influencia que obtiene de sus capacidades, mientras que aquellos a los que no favorecían las reglas, como China, tienen dificultades para traducir sus enormes capacidades en una influencia significativa. Podemos decir, pues, que cuando los métodos preferidos para resolver conflictos se basan en las instituciones y no en la fuerza, el peso de una flota no está solamente en las toneladas de acero ni en los millones de trabajadores que la tripulan, sino también en las reglas y discursos que los negociadores pueden aprovechar como punto de apoyo para superar la resistencia.

³³⁵ Owen Tang, Yui Yip Lau, Ka-chai Tam y Adolf K.Y. Ng, “A critical review of the evolution of the Maritime Code in the People's Republic of China”, *Asian Geographer*, vol. 31, núm. 2, pp. 122-124.

³³⁶ Iliana Christodoulou-Varotsi, “The International Maritime Organization (IMO) Instruments and the Human Element”, en Iliana Christodoulou-Varotsi y Dmitry A. Pentsov, *Maritime Work Law Fundamentals: Responsible Shipowners, Reliable Seafarers*, Berlin, Springer-Verlag, 2008, pp. 416-706.

³³⁷ Ya existen estudios sobre la participación de China en organismos internacionales que llegan a conclusiones similares a las de este trabajo. Véase *supra*, pp. 97-98.

POST SCRIPTUM

El CTM entró en vigor el 20 de agosto de 2013 y China, que ya es la primera potencia en construcción de buques, lo ratificó el 12 de noviembre de 2015. Aparentemente tardó tanto tiempo para ratificarlo por disputas entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Transporte acerca de quién debería tener la autoridad para implementarlo, más que por alguna negativa del gobierno central.³³⁸ Incluso las banderas de conveniencia como Panamá y Liberia lo han ratificado, lo cual atestigua el éxito de la negociación. Aun así, México todavía no lo ratifica.

³³⁸ Pengfei Zhang y Minghua Zhao, "Maritime Labour Policy in China: Restructuring under the ILO's Maritime Labour Convention 2006", *Marine Policy*, núm. 50, 2014, pp. 111-116.

ANEXO 1
ÍNDICE DEL CONVENIO SOBRE EL TRABAJO MARÍTIMO

<i>Preámbulo</i>
Artículo I – Obligaciones generales
Artículo II – Definiciones y ámbito de aplicación
Artículo III – Derechos y principios fundamentales
Artículo IV – Derechos en el empleo y derechos sociales de la gente de mar
Artículo V – Responsabilidades en materia de aplicación y control de la aplicación
Artículo VI – Reglamento y partes A y B del Código
Artículo VII – Consultas con las organizaciones de armadores y de gente de mar
Artículo VIII – Entrada en vigor
Artículo IX – Denuncia
Artículo X – Efectos de la entrada en vigor
Artículo XI y XII – Funciones de depositario
Artículo XIII – Comité Tripartito Especial
Artículo XIV – Enmiendas al presente Convenio
Artículo XV – Enmiendas al Código
Artículo XVI – Idiomas auténticos
<i>Nota explicativa sobre el Reglamento y el Código del Convenio sobre el trabajo marítimo</i>
Título 1. Requisitos mínimos para trabajar a bordo de buques
Regla 1.1 – Edad mínima
Regla 1.2 – Certificado médico
Regla 1.3 – Formación y calificaciones
Regla 1.4 – Contratación y colocación
Título 2. Condiciones de empleo
Regla 2.1 – Acuerdos de empleo de la gente de mar

Regla 2.2 – Salarios

Regla 2.3 – Horas de trabajo y de descanso

Regla 2.4 – Derecho a vacaciones

Regla 2.5 – Repatriación

Regla 2.6 – Indemnización de la gente de mar en caso de pérdida del buque o de naufragio

Regla 2.7 – Niveles de dotación

Regla 2.8 – Progresión profesional y desarrollo de las aptitudes y oportunidades de empleo de la gente de mar

Título 3. Alojamiento, instalaciones de esparcimiento, alimentación y servicio de fonda

Regla 3.1 – Alojamiento y servicios de esparcimiento

Regla 3.2 – Alimentación y servicio de fonda

Título 4. Protección de la salud, atención médica, bienestar y protección social

Regla 4.1 – Atención médica a bordo de buques y en tierra

Regla 4.2 – Responsabilidad del armador

Regla 4.3 – Protección de la seguridad y la salud y prevención de accidentes

Regla 4.4 – Acceso a instalaciones de bienestar en tierra

Regla 4.5 – Seguridad social

Título 5. Cumplimiento y control de la aplicación

Regla 5.1 – Responsabilidades del Estado del pabellón

Regla 5.1.1 – Principios generales

Regla 5.1.2 – Autorización de las organizaciones reconocidas

Regla 5.1.3 – Certificado de trabajo marítimo y declaración de conformidad laboral marítima

Regla 5.1.4 – Inspección y control de la aplicación

Regla 5.1.5 – Procedimientos de tramitación de quejas a bordo

Regla 5.1.6 – Siniestros marítimos

Regla 5.2 – Responsabilidades del Estado rector del puerto

Regla 5.2.1 – Inspecciones en los puertos

Regla 5.2.2 – Procedimientos de tramitación de quejas en tierra

Regla 5.3 – Responsabilidades en relación con el suministro de mano de obra

Anexo A5-I (Condiciones de trabajo y de vida de la gente de mar que deben ser inspeccionadas y aprobadas por el Estado del pabellón antes de expedir un certificado)

Anexo A5-II Certificado de Trabajo Marítimo

Anexo A5-III (ámbitos generales que han de ser objeto de una inspección más detallada por el funcionario habilitado del Estado del puerto que realiza la inspección)

Anexo B5-I Ejemplo de Declaración nacional

ANEXO 2
RATIFICACIONES DEL CONVENIO SOBRE EL TRABAJO MARÍTIMO

País	Mes	Año
Albania	10	2016
Alemania	8	2013
Antigua y Barbuda	8	2011
Argelia	6	2016
Argentina	5	2014
Australia	12	2011
Bahamas	2	2008
Bangladesh	11	2014
Barbados	6	2013
Bélgica	8	2013
Belice	6	2014
Benín	6	2011
Bermuda	5	2014
Bosnia y Herzegovina	1	2010
Bulgaria	4	2010
Cabo Verde	10	2015
Canadá	6	2010
China	11	2015
Chipre	6	2012
Congo	3	2014
Corea del Sur	1	2014
Croacia	2	2010
Curasao	4	2015
Dinamarca	1	2011
Eslovenia	4	2016
España	2	2010
Estonia	5	2016
Fiji	10	2014
Filipinas	8	2012
Finlandia	1	2013
Francia	2	2013
Gabón	11	2014

País	Mes	Año
Ghana	8	2013
Gibraltar	8	2013
Grecia	1	2013
Honduras	6	2016
Hungría	7	2013
India	10	2015
Irán	6	2014
Irlanda	7	2014
Isla de Man	8	2013
Islas Caimán	2	2014
Islas Feroe	6	2013
Islas Marshall	9	2007
Italia	11	2013
Japón	8	2013
Jordania	4	2014
Kenia	7	2014
Kiribati	10	2011
Letonia	8	2011
Liberia	6	2006
Lituania	8	2013
Luxemburgo	9	2011
Malasia	8	2013
Maldivas	10	2014
Malta	1	2013
Marruecos	10	2012
Mauricio	5	2014
Mongolia	9	2015
Montenegro	2	2015
Myanmar	5	2016
Nicaragua	12	2013
Nigeria	6	2013
Noruega	2	2009

País	Mes	Año
Nueva Caledonia	2	2013
Nueva Zelanda	5	2016
Países Bajos	12	2011
Palau	5	2012
Panamá	2	2009
Polonia	5	2012
Portugal	5	2016
Reino Unido	8	2013
Rumania	11	2015
Rusia	8	2012
Samoa	11	2013
Saint Kitts y Nevis	2	2012

País	Mes	Año
San Vicente y las Granadinas	11	2010
Serbia	3	2013
Seychelles	1	2014
Singapur	6	2011
Sudáfrica	6	2013
Suecia	6	2012
Suiza	2	2011
Tailandia	6	2016
Togo	3	2012
Tokelau	3	2016
Tuvalu	2	2012
Vietnam	5	2013

Fuente: ILO, “Ratifications of MLC, 2006 - Maritime Labour Convention, 2006 (MLC, 2006)”, *NORMLEX. Information System on International Labour Standards* (dirección electrónica), disponible en www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:4050423799196:::P11300_INSTRUMENT_SORT:1, consultado el 15 de noviembre de 2016.

BIBLIOGRAFÍA

- “Anglo Pacific Consultants (London) Ltd”, Lloyd’s (dirección electrónica), disponible en https://www.lloyds.com/the-market/i-am-a/lloyds-broker/news-and-events/broker-news/new-lloyds-brokers/anglo_pacific_consultants_london_ltd_approval_as_alloyds_broker, consultado el 15 de noviembre de 2016.
- “CMA CGM, Maersk Line and MSC to Establish an Operational Alliance”, *CMA CGM* (dirección electrónica), 18 de junio de 2013, disponible en <http://www.cma-cgm.com/news/1/cma-cgm-maersk-line-and-msc-to-establish-an-operational-alliance>, consultado el 12 de octubre de 2014.
- “Conscious Uncoupling: Reducing Europe’s Dependence on Russian Gas is Possible—But it Will Take Time, Money and Sustained Political Will”, *The Economist* (versión electrónica), 5 de abril de 2014, en <http://www.economist.com/news/briefing/21600111-reducing-europes-dependence-russian-gas-possiblebut-it-will-take-time-money-and-sustained>, consultado el 28 de julio de 2015.
- “History”, *COSCO Group* (dirección electrónica), disponible en <http://en.COSCO.com/col/col770/index.html>, consultado el 8 de noviembre de 2014.
- “IACS Explained”, *International Organization of Classification Societies* (página electrónica), disponible en <http://www.iacs.org.uk/explained/default.aspx>, consultada el 9 de octubre de 2014.
- “Introduction”, *COSCO Group* (dirección electrónica), disponible en <http://en.COSCO.com/col/col771/index.html>, consultado el 8 de noviembre de 2014.
- “Party Building”, *China COSCO Bulk Shipping (Group) Co. Ltd.* (dirección electrónica), disponible en <http://en.chinaCOSCObulk.com/gywm:qydj.jhtml>, consultado el 7 de noviembre de 2014.

- “Review of Maritime Transport 2014”, *United Nations Conference on Trade and Development* (dirección electrónica), disponible en <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1068>, consultado el 1 de marzo de 2016.
- “Review of Maritime Transport 2015”, *United Nations Conference on Trade and Development* (dirección electrónica), disponible en <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1374>, consultado el 1 de marzo de 2016.
- “Saudi’s Aramco Merges Tanker Fleet with State Line”, *AP* (versión electrónica), 5 de noviembre de 2012, disponible en <http://bigstory.ap.org/article/saudis-aramco-merges-tanker-fleet-state-line>, consultado el 11 de octubre de 2014.
- “Shadow Banking in China: The Wenzhou Experiment”, *The Economist* (versión electrónica), 7 de abril de 2014, disponible en <http://www.economist.com/node/21552228>, consultado el 8 de noviembre de 2014.
- “The Shell Fleet”, *Shell Global* (dirección electrónica), disponible en <http://www.shell.com/global/products-services/solutions-for-businesses/shipping-trading/about-shell-shipping/shell-fleet-lng-carriers.html>, consultada el 11 de octubre de 2014.
- Abbott, Andrew, *Time Matters: On Theory and Method*, Chicago, University Press, 2001.
- Aggarwal, Vinod K., *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade*, Berkeley, University of California Press, 1985.
- Arria, Diego, “Pensando en voz alta: Venezuela y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, (manuscrito).
- Art, Robert, *America’s Grand Strategy and World Politics*, Nueva York, Routledge, 2009.

- Arts, Bas y Piet Verschuren, "Assessing Political Influence in Complex Decision-Making: An Instrument Based on Triangulation", *International Political Science Review*, vol. 20, núm. 4, 1999, pp. 411-424.
- Asamblea General de Naciones Unidas, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Nueva York, Naciones Unidas, 1992.
- Ashley, Richard K., "The Poverty of Neorealism", en Robert O. Keohane, *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986, pp. 255-300.
- Avenhaus, Rudolf e I. William Zartman, "Introduction: Formal Models of, in, and for International Negotiations", en Rudolf Avenhaus e I. William Zartman (eds.), *Diplomacy Games: Formal Models and International Negotiations*, Berlín, Springer-Verlag, 2007, pp. 1-22.
- Avery, Paul H., "State Oil Spill Prevention Laws and Intertanko: When is State Law Preempted?", *Ocean & Coastal Law Journal*, vol. 9, 2009, pp. 119-140.
- Ayyagari, Meghana, Asli Demirgüç-Kunt y Vojislav Maksimovic, "Formal versus Informal Finance: Evidence from China", *Policy Research Working Paper*, núm. 4465, 2008.
- Bachrach, Peter y Morton S. Baratz, "Two Faces of Power", *The American Political Science Review*, vol. 56, núm. 4, 1962, pp. 947-952.
- Baldwin, David A., "Power and International Relations," en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2013, pp. 273-297.
- Barnett, Michael y Raymond Duvall, "Power in International Politics", *International Organization*, vol. 59, núm. 1, 2005, pp. 39-75.
- Bates, Robert H., Avner Greif, Margaret Levi y Jean-Laurent Rosenthal, *Analytic Narratives*, Princeton, University Press, 1998.

- BBC y OMI, *Invaders of the Sea* (documental), 2007, disponible en <http://www.imo.org/en/MediaCentre/Multimedia/Video/Pages/InvadersOfTheSea.aspx>, consultado el 12 de febrero de 2015.
- Beesley, Alan, "The Negotiating Strategy of UNCLOS III: Developing and Developed Countries as Partners: A Pattern for Future Multilateral International Conferences?", *Law and Contemporary Problems*, vol. 46, núm. 2, 1983, pp. 183-194.
- Betsill, Michele M. y Elisabeth Corell, "NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis", *Global Environmental Politics*, vol. 1, núm. 4, 2001, pp. 65-85.
- Blanck Jr., John Isaac, "Reflections on the Negotiation of the Maritime Labor Convention 2006 at the International Labor Organization", *Tulane Maritime Law Journal*, núm. 31, 2006, pp. 35-56.
- Boeing, "About Commercial Airplanes", *Boeing* (dirección electrónica), en <http://www.boeing.com/company/about-bca/>, consultado el 9 de septiembre de 2015.
- Branch, Alan E., *Elements of Shipping*, Oxon, Routledge, 2010.
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Londres, Macmillan, 1977.
- Büthe, Tim, "Taking Temporality Seriously: Modelling History and the Use of Narratives as Evidence", *The American Political Science Review*, vol. 96, núm. 3, 2002, pp. 481-493.
- Cafruny, Alan W., "The Political Economy of International Shipping: Europe Versus America", *International Organization*, vol. 39, núm. 1, 1985, pp. 79-119.
- Cafruny, Alan W., *Ruling the Waves: The Political Economy of International Shipping*, Berkeley, University of California, 1987.
- Calaprice, Alice, *The Ultimate Quotable Einstein*, Princeton, Princeton University Press, 2011.
- Canetti, Elías, *La lengua salvada: Obra completa III*, trad. Genoveva Dietrich, México, Random House Mondadori, 2007.

- Carbone, Valentina, “Developments in the Labour Market”, en Heather Leggate, James McConville y Alfonso Morvillo (eds.), *International Maritime Transport: Perspectives*, Londres, Routledge, pp. 61-74.
- Carney, Peter J., “The International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) v. Locke: Do Oil and State Tanker Regulation Mix?”, *Ocean and Coastal Law Journal*, vol. 7, pp. 117-130.
- Chaumette, Patrick, “El Convenio sobre el trabajo marítimo, cuarto pilar del Derecho internacional marítimo”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 82, pp. 65-76.
- Clark, William C., Ronald B. Mitchell y David W. Cash, “Evaluating the Influence of Global Environmental Assessments”, en Ronald B. Mitchell, William C. Clark, David W. Cash y Nancy M. Dickson (eds.), *Global Environmental Assessments: Information and Influence*, Cambridge, MIT Press, 2006, pp. 1-28.
- Clarke, Simon, Chang-Hee Lee y Qi Li, “Collective Consultation and Industrial Relations in China”, *British Journal of Industrial Relations*, vol. 42, núm. 2, 2004, pp. 235-254.
- Clegg, Liam, *Controlling the World Bank and IMF. Shareholders, Stakeholders, and the Politics of Concessional Lending*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013.
- Coleman, James, “Social Theory, Social Research and a Theory of Action”, *American Journal of Sociology*, vol. 91, núm. 6, 1986, pp. 1309-1335.
- Collins, Gabriel y Michael C. Grubb, *A Comprehensive Survey of China's Dynamic Shipbuilding Industry*, Newport, China Maritime Studies Institute, 2008.
- Comisión Europea, “Antitrust: Commission Extends Validity of Special Competition Regime for Liner Shipping Consortia Until April 2020”, *Press Releases Database* (dirección electrónica), 24 de julio de 2014, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-717_en.htm, consultado el 9 de octubre de 2014.

Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales Nonagésima cuarta reunión (marítima) 7 Parte I*, Ginebra, OIT, 2006.

Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales Nonagésima cuarta reunión (marítima) 16*, Ginebra, OIT, 2006.

Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales Nonagésima cuarta reunión (marítima) 17*, Ginebra, OIT, 2006.

Conferencia Técnica, *Convenio refundido sobre el trabajo marítimo: Proyecto recomendado*, Ginebra, OIT, 2004.

Conferencia Técnica, *Informe de la Comisión núm. 1*, Ginebra, OIT, 2004.

Conferencia Técnica, *Informe de la Comisión núm. 2*, Ginebra, OIT, 2004.

Conferencia Técnica, *Informe de la Comisión núm. 3*, Ginebra, OIT, 2004.

Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Cooper, Richard N., “Is 'Economic Power' a Useful Operational Concept?”, *Weatherhead Center for International Affairs Working Paper Series*, núm. 04-02, marzo 2004.

Corte Internacional de Justicia, Sentencia, *Nottebohm*, 6 de abril de 1955, *I.C.J. Reports 1955*, p. 23.

Cox, Robert W. y Harold K. Jacobson, *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, New Haven, Yale University Press, 1973.

Chambers, Sam, “CNOOC Unveils Ambitious Floating Gas Request”, *SinoShip*, octubre 2014, p. 11, disponible en https://issuu.com/sinoship/docs/sinoship_autumn_issue_2014.

Checkel, Jeffrey T., “Process Tracing”, en Audie Klotz y Deepa Prakash (eds.), *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*, Houndmills, Palgrave, 2008, pp. 114-127.

China COSCO Company Limited Articles of Association, disponible en <http://en.chinaCOSCO.com/attach/0/1303080901015627971.pdf>, consultado el 8 de noviembre de 2014.

- Chiu, Joanne, “China COSCO Sells Assets to Avoid Delisting”, *The Wall Street Journal* (versión electrónica), 29 de agosto de 2013, disponible en <http://online.wsj.com/articles/SB10001424127887324009304579042890797156948>, consultado el 8 de noviembre de 2014.
- Chiu, Johanne, “COSCO Group Chairman Wei Jiafu Steps Down: 'Captain Wei' to Be Replaced by COSCO President Ma Zehua”, *The Wall Street Journal* (version electronica), 2 de julio de 2013, disponible en <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323297504578580730393413330>, consultado el 7 de noviembre de 2014.
- Christodoulou-Varosti, Iliana y Dmitry A. Pentsov, *Maritime Work Law Fundamentals: Responsible Shipowners, Reliable Seafarers*, Berlin, Springer-Verlag, 2008.
- Das, Mitali and Papa N’Diaye, “The End of Cheap Labor”, *Finance and Development*, vol. 50, núm. 2, 2013, pp. 34-37.
- De Carvalho, Benjamin e Iver B. Neumann (eds.), *Small States and Status Seeking: Norway’s Quest for International Standing*, Londres, Routledge, 2015.
- Deloitte, *Comparison between PRC GAAP and IFRS*, Hong Kong, Deloitte Touche Toumatsu, 2005.
- Desker, Barry, “Informal Caucuses within the WTO: Singapore in the 'Invisibles Group'”, en C. L. Lim y Margaret Liang (eds.), *Economic Diplomacy: Essays and Reflections by Singapore’s Negotiators*, Singapur, World Scientific Publishing, 2011, pp. 41-57.
- Doumbia-Henry, Cleopatra, “The Story of the Maritime Labour Convention, 2006”, en Moira L. McConnell, Dominick Devlin y Cleopatra Doumbia-Henry (eds.), *The Maritime Labour Convention, 2006: A Legal Primer to an Emerging International Regime*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 37-62.
- Drezner, Daniel W., “Acerca del poder económico en el siglo XXI”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 94, 2011-2012, pp. 69-93.

- Druckman, Daniel, "Negotiation Models and Applications", en Rudolf Avenhaus e I. William Zartman (eds.), *Diplomacy Games: Formal Models and International Negotiations*, Berlín, Springer-Verlag, 2007, pp. 83-96.
- Elliot, Douglas J. y Kai Yan, *The Chinese Financial System: An Introduction and Overview*, Washington D.C., The John L. Thornton China Center at Brookings, 2013.
- European Economic Community, "Council Regulation (EEC) No 479/92 of 25 February 1992 on the Application of Article 85 (3) of the Treaty to Certain Categories of Agreements, Decisions and Concerted Practices between Liner Shipping Companies (Consortia)" *Official Journal*, L 055, 1992,
- Falkner, Robert, "Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links", *Global Environmental Politics*, vol. 3, núm. 2, 2003, pp. 72-87.
- Federal Maritime Commission, *Study of the 2008 Repeal of the Liner Conference Exemption from European Union Competition Law*, Washington, FMC, 2012.
- Foucault, Michel, "The Subject and Power", *Critical Inquiry*, vol. 8, núm. 4, 1982, pp. 777-795.
- Frieden, Jeffrey A. y David A. Lake, *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*, Londres, Routledge, 2003.
- Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge, University Press, 1981.
- Gilpin, Robert y Jean M. Gilpin, *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton, University Press, 2001.
- Glosny, Michael A., Phillip C. Saunders y Robert S. Ross, "Correspondence: Debating China's Naval Nationalism", *International Security*, vol. 35, núm. 2, 2010, pp. 161-175.
- Gorski, Philip, "Social 'Mechanisms' and Comparative-Historical Sociology: A Critical Realist Approach", en Peter Hedtröm y Björn Wittrock, *Frontiers of Sociology*, Leiden, Brill, 2009, pp. 147-194.
- Grieco, Joseph, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 485-508

- Gross Stein, Janice, *Getting to the Table: The Process of International Prenegotiation*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1989.
- Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, *Resultados de las labores de la Comisión Paritaria Marítima (Ginebra, 22-26 de enero de 2001)*, Ginebra, OIT, 2001.
- Grupo de Trabajo, *Convenio refundido sobre el trabajo marítimo (Primer Proyecto): Artículos y Reglamento*, Ginebra, OIT, 2003.
- Grupo de Trabajo, *Convenio refundido sobre el trabajo marítimo (Segundo proyecto preliminar)*, Nantes, OIT, 2004.
- Grupo de Trabajo, *Definiciones y disposiciones relativas al ámbito de aplicación contenidas en los instrumentos de la OIT sobre el trabajo marítimo y textos afines*, Ginebra, OIT, 2002.
- Grupo de Trabajo, *Informe final*, Ginebra, OIT, 2001
- Grupo de Trabajo, *Informe Final*, Ginebra, OIT, 2002.
- Grupo de Trabajo, *Informe final*, Ginebra, OIT, 2003.
- Grupo de Trabajo, *Informe final*, Nantes, OIT, 2004.
- Grupo de Trabajo, *Primer anteproyecto de disposiciones para el nuevo Convenio refundido sobre el trabajo marítimo*, Ginebra, OIT, 2002.
- Gulbrandsen, Lars H., "Overlapping Public and Private Governance: Can Forest Certification Fill the Gaps in the Global Forest Regime?", *Global Environmental Politics*, vol. 4, núm. 2, 2004, pp. 75-99.
- Gunn, Geoffrey C., *Rebellion in Laos: Peasant and Politics in a Colonial Backwater*, Boulder, Westview Press, 1990.
- Guzzini, Stefano, "Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis", *International Organization*, vol. 47, núm. 3, 1993, pp. 443-478.
- Habeb, William Mark, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1988.

- Haggard, Stephen, y Beth Simons, “Theories on International Regimes”, *International Organization*, vol. 41, núm. 3, 1987, pp. 491-517.
- Hall, Rodney Bruce y Thomas J. Biersteker (eds.), “The Emergence of Private Authority in the International System”, en *The Emergence of Public Authority in Global Governance*, Cambridge, University Press, 2002, pp. 3-22.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger, “Integrating Theories of International Regimes”, *Review of International Studies*, vol. 26, núm. 1, 2000, pp. 3-33.
- Haufler, Virginia, “Private Sector International Regimes” en Richard A. Higgot, Geoffrey R.D. Underhill y Andreas Bieler, *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Londres, Routledge, 2000, pp. 121-137.
- Hempson-Jones, Justin S., “The Evolution of China's Engagement with International Governmental Organizations: Toward a Liberal Foreign Policy?”, *Asian Survey*, vol. 45, núm. 5, 2005, pp. 702-721
- Hermann, Margaret G., “Content Analysis”, en Audie Klotz y Deepa Prakash (eds.), *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*, Houndmills, Palgrave, 2008, pp. 151-167.
- High-level Tripartite Working Group on Maritime Labour Standards Second Meeting, *Proposal for a structure of the new consolidated Convention, submitted by the Norwegian Government*, Ginebra, OIT, 2002.
- Hopmann, P. Terrence, *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*, Columbia, University of South Carolina Press, 1996.
- Hosanee, Nivedita M., “A Critical Analysis of Flag State Duties as Laid Down Under Article 94 of UNCLOS”, *The United Nations-Nippon Foundation Fellowship Programme 2009 – 2010*, Nueva York, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs, 2009, pp. 19-38.

Huawei, Guo, “China COSCO Holdings Company Limited Announcement on the Withdrawal of Delisting Risk Warning for Shares of the Company”, *Overseas Regulatory Announcement*, 1 de abril de 2014, disponible en <http://en.chinaCOSCO.com/attach/101/E%20COSCO%20ORA%20664.pdf>, consultado el 8 de noviembre de 2014.

Huntington, Samuel, “Transnational Organizations in World Politics”, *World Politics*, vol. 25, 1973, pp. 333-368.

ILO, “Ratifications of MLC, 2006 - Maritime Labour Convention, 2006 (MLC, 2006)”, NORMLEX. Information System on International Labour Standards (dirección electrónica), disponible en www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:40504237b99196:::P11300_INSTRUMENT_SORT:1, consultado el 15 de noviembre de 2016.

ILO Century Project, *Interview with Dr. Dierk Lindemann by Anne Trebilock*, 18 de diciembre de 2008.

ILO Century Project, *Interview with Mr. Brian Orrell by Anne Trebilock*, 29 de enero de 2009.

Intergovernmental Panel on Climate Change, “Aviation and the Global Atmosphere”, *IPCC* (dirección electrónica), en <https://www.ipcc.ch/ipccreports/sres/aviation/126.htm>, consultado el 9 de septiembre de 2015.

International Chamber of Shipping, “World Seaborne Trade”, *International Chamber of Shipping: Representing the Global Shipping Industry* (dirección electrónica), en <http://www.ics-shipping.org/shipping-facts/shipping-and-world-trade/world-seaborne-trade>, consultado el 9 de septiembre de 2015.

International Labour Organization, “Maritime Labour Convention 2006: What it Is, What it Does, How it Works”, en *ILO: Promoting Jobs, Protecting People* (dirección electrónica), en <http://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour->

- convention/news/WCMS_219628/lang--en/index.htm, consultado el 9 de septiembre de 2015.
- Iitzkowitz Shiffrinson, Joshua R. y Michael Beckley, "Correspondence: Debating China's Rise and U.S. Decline", *International Security*, vol. 37, núm. 3, 2012/2013, pp. 172-181.
- Josephs, Hilary K., "Labor Law in a Socialist Market Economy: The Case of China", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 33, núm. 3, 1995, pp. 561-581.
- Kang, David C., "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytic Frameworks", *International Security*, vol. 27, núm. 4, 2003, pp. 57-85.
- Katzenstein, Peter J., Robert O. Keohane y Stephen D. Krasner, "International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics", *International Organization*, núm. 52, 1998, pp. 687-727.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink, "Redes Transnacionales de Cabildeo e Influencia", *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4 (158), 1999, pp. 402-428.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- Kent, Ann, "China, International Organizations and Regimes: The ILO as a Case Study in Organizational Learning", *Pacific Affairs*, vol. 70, núm. 4, 1997-1998, pp. 517-532.
- Kent, Ann, "China's International Socialization: The Role of International Organizations", *Global Governance*, vol. 8, núm. 3, 2002, pp. 343-364.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977.
- Keohane, Robert O., "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics", en *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Westview Press, 1989, pp. 1-20.
- Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

- Kiser, Edgar, "The Revival of Narrative in Historical Sociology: What Rational Choice Theory Can Contribute", *Politics and Society*, vol. 24, núm. 3, 1996, pp. 249-271.
- Kissack, Robert, "Man Overboard! Was EU Influence on the Maritime Labour Convention Lost at Sea?", *Journal of European Public Policy*, vol. 22, núm. 9, 2015, pp. 1295–1315.
- Knowler, Greg, "Shippers Brace for Low-Sulfur Fuel Surcharge in January", *JOC.com* (dirección electrónica), 25 de septiembre de 2014, disponible en http://www.joc.com/maritime-news/shippers-brace-low-sulfur-fuel-surcharge-january_20140925.html, consultado el 1 de octubre de 2014.
- KPMG, *Illustrative Annual Financial Statements under Hong Kong Financial Reporting Standards*, Hong Kong, KPMG, 2013.
- KPMG, *Singapore Illustrative Financial Statements 2013*, Singapur, KPMG, 2013.
- Krasner, Stephen D., "Power Politics, Institutions, and Transnational Relations", en Thomas Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 257-279.
- Krasner, Stephen D., "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 185-205.
- Krasner, Stephen D., "Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why?", *International Studies Quarterly*, vol. 25, núm. 1, 1981, pp. 119-148.
- Krippendorff, Klaus, "Conceptual Foundation", en *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*, Thousand Oaks, Sage, 2004, pp. 18-43.
- Kuik, Cheng-Chwee, "Multilateralism in China's ASEAN Policy: Its Evolution, Characteristics, and Aspiration", *Contemporary Southeast Asia* vol. 27, núm. 1, 2005, pp. 102-122
- Heather Leggate McLaughlin, Heather, "Seafarers and Seafaring", en Wayne K. Talley (ed.), *The Blackwell Companion to Maritime Economics*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2012, pp. 321-332.

- Levinson, Marc, *The Box: How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger*, Princeton, University Press, 2006.
- Liff, Adam P. y G. John Ikenberry, “Racing Toward Tragedy?: China’s Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma”, *International Security*, vol. 39, núm. 2, 2014, pp. 52-91.
- Lillie, Nathan, “The ILO Maritime Labour Convention, 2006: A New Paradigm for Global Labour Rights Implementation”, en Konstantinos Papadakis (ed.), *Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An Emerging Global Industrial Relations Framework?*, Ginebra, International Institute for Labour Studies- International Labour Office, pp. 191-217.
- Lillie, Nathan, *A Global Union for Global Workers: Collective Bargaining and Regulatory Politics in Maritime Shipping*, Routledge, Nueva York, 2006.
- Linklater, Andrew y Hidemi Suganami, *The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment*, Cambridge, University Press, 2006.
- López González, Miguel Ángel, *Bitácora del Capitán*, México, s.e., 2010.
- Lun, Y.H.V., K. H. Lai y T.C.E. Cheng, *Shipping and Logistics Management*, Londres, Springer-Verlag, 2010.
- Mahan, Alfred Thayer, *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783*, Boston, Little, Brown and Company, 1890.
- Mahan, Alfred Thayer, *The Life of Nelson: The Embodiment of the Sea Power of Great Britain*, vol. II, Londres, Sampson Low, Marston & Company, 1897.
- Martin, Jeffrey & Brian J. Thomas, “The Container Terminal Community”, *Maritime Policy & Management*, vol. 28, núm. 3, 2001, pp. 272-292.
- McConnell, Moira L., Dominick Devlin y Cleopatra Doumbia-Henry (eds.), *The Maritime Labour Convention, 2006: A Legal Primer to an Emerging International Regime*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

- Mearsheimer, John J., “Reckless States and Realism”, *International Relations*, vol. 23, núm. 2, 2009, pp. 241-256.
- Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 2001.
- Medeiros, Evan S. y M. Taylor Fravel, “China’s New Diplomacy”, *Foreign Affairs*, 2003, disponible en [www.foreignaffairs.com,SSL+chinas-new-diplomacy/#/%5Bobject%20Object%5D](http://www.foreignaffairs.com/SSL+chinas-new-diplomacy/#/%5Bobject%20Object%5D), consultado el 27 de junio de 2016.
- Metaxas, B. N., *The Economics of Tramp Shipping*, Londres, Athlone, 1971.
- Migdal, Joel S., *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, University Press, 1988.
- Ming, Wan, *The China Model and Global Political Economy: Comparison, Impact, and Interaction*, Londres, Routledge, 2014.
- Mintz, Alex y Steven B. Redd, “Framing Effects in International Relations”, *Synthese*, vol. 135, núm. 2, 2003, pp. 193-213.
- Montlake, Simon, “Shine a Light on China’s Underground Banks, Shady Bankers”, *Forbes* (versión electrónica), 3 de diciembre de 2012, disponible en <http://www.forbes.com/sites/simonmontlake/2012/03/12/shine-a-light-on-chinas-underground-banks-shady-bankers/>, consultado el 8 de noviembre de 2014.
- Morgenthau, Hans J., *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1959.
- Mostert, Noël, *Supership*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1974.
- Mukherjee, Proshanto K. y Mark Brownrigg, *Farthing on International Shipping*, Berlin, World Maritime University – Springer, 2013.
- Munari, Francesco, “Competition in Liner Shipping”, en J. Basedow et al., *The Hamburg Lectures on Maritime Affairs 2009 & 2010*, Berlin, Springer-Verlag, 2012, pp. 1-27.

- Ntovas, Alexandros X. M., “The Enforcement Procedures of the Maritime Labour Convention 2006”, en Jennifer Lavelle (ed.), *The Maritime Labour Convention 2006: International Labour Law Redefined*, Oxon, Informa Law from Routledge, pp. 151-180.
- Olson, Stephen y Clyde Prestowitz, *The Evolving Role of China in International Institutions*, Washington D.C., The Economic Strategy Institute, 2011.
- OMI, “Introducción a la OMI” (dirección electrónica), disponible en <http://www.imo.org/es/About/Paginas/Default.aspx>, consultado el 15 de noviembre de 2015.
- Paulsen, Gordon W., “An Historical Overview of the Development of Uniformity in International Maritime Law”, *Tulane Law Review*, núm. 57, 1983, p. 1065.
- Pauly, Louis W., “Global Finance, Political Authority, and the Problem of Legitimation”, en Rodney Bruce Hall y Thomas J. Biersteker (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 76-90.
- Piniella, Francisco, José María Silos y Francisca Bernal, “Who Will Give Effect to the ILO’s Maritime Labour Convention, 2006?”, *International Labour Review*, vol. 152, núm. 1, 2013, pp. 59-83.
- Pirrong, Stephen Craig, “An Application of Core Theory to the Analysis of Ocean Shipping Markets”, *Journal of Law and Economics*, vol. 35, núm. 1, 1992, pp. 89-131.
- Plato, *Laws*, 802e-803c, disponible en <http://perseus.uchicago.edu/perseus/cgi/citequery3.pl?dbname=GreekFeb2011&getid=1&query=Pl.%20Leg.%20802d>, consultado el 27 de junio de 2016.
- Platón, *Obras Completas* (trad. D. Patricio de Azcárate), Madrid, Medina y Navajo Editores, 1872, tomo X, libro VII, disponible en <https://es.scribd.com/doc/38245788/Leyes-Platon>, consultado el 27 de junio de 2016.
- Platón, *Las Leyes* (trads. José Manuel Pabón y Manuel Fernández-Galiano), Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, tomo II.

- Puchala, Donald J. y Raymond F. Hopkins, “International Regimes: Lessons from Inductive Analysis”, *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 245-275.
- Putnam, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 427-460.
- Reunión Intermedia, *Informe del debate*, Ginebra, OIT, 2005.
- Reuters, “China Publishes First 'White List' of 51 Shipyards”, *Reuters* (dirección electrónica), 4 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.reuters.com/article/2014/09/04/china-shipbuilding-idUSL5N0R50N920140904>, consultado el 10 de noviembre de 2014.
- Risse, Thomas, “Let’s Argue!': Communicative Action in World Politics”, *International Organization*, vol. 54, núm. 1, 2000, pp. 1-39.
- Robinson, Ross, “Liner Shipping Strategy, Network Structuring and Competitive Advantage: A Chain Systems Perspective”, *Shipping Economics*, núm. 12, 2005, pp. 263-275.
- Rose, Gideon, “Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, vol. 51, núm. 1, 1998, pp. 144-172.
- Rosenau, James N., “Capabilities and Control in an Interdependent World”, en *The Study of World Politics: Volume I: Theoretical and Methodological Challenges*, Londres, Routledge, 2006.
- Ruggie, John Gerard, “International Responses to Technology: Concepts and Trends”, *International Organization*, núm. 29, 1975, pp. 557-583.
- Schoen, John W., “Liberian Shipping Draws Scrutiny: Taylor’s Exit Brings Calls for Registry Review”, *NBC News* (versión electrónica), 11 de agosto de 2003, disponible en <http://www.nbcnews.com/id/3072983/t/liberian-shipping-draws-scrutiny/#.VDzBWNrww14>, consultado el 10 de octubre de 2014.
- Seafarers’ Group, *Paper on Title 5 of CMLC*, 2005, disponible en ilo-mirror.library.cornell.edu/public/english/dialogue/sector/techmeet/ptmc05/itf-psc-paper1-pdf, consultado el 12 de febrero de 2015.

- Shirk, Susan, "Statement of Susan L. Shirk, Ph.D., Professor of Political Science Graduate School of International Relations and Pacific Studies University of California, San Diego", en *China as an Emerging Regional and Technology Power: Implications for U.S. Economic and Security Interests. Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 12-13 de febrero de 2004, pp. 166-173, disponible en <http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/transcripts/2.12.04HT.pdf>, consultado el 26 de junio de 2016.
- Shunz, Simon, "How to Assess the European Union's Influence in International Affairs: Addressing a Major Conceptual Challenge for EU Foreign Policy Analysis", *Journal of Contemporary European Research*, vol. 6, núm. 1, pp. 22-42.
- Sjostrom, William, "Collusion in Ocean Shipping: A Test of Monopoly and Empty Core Models", *Journal of Political Economy*, vol. 97, núm. 5, 1989, pp. 1160-1179.
- Sloane, Robert D., "Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality", *Harvard International Law Journal*, vol. 50, núm. 1, 2009, pp. 1-60.
- Stein, Arthur A., "Neoliberal Institutionalism", en Christian Reus-Smit y Duncan Snidal (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 201-221.
- Strange, Susan, "Cave! hic dragones: A Critique of Regime Analysis", *International Organization*, vol. 36 núm. 2, 1982, pp. 479-496.
- Strange, Susan, "The Persistent Myth of Lost Hegemony", *International Organization*, vol. 41, núm. 4, 1987, pp. 551-574.
- Strange, Susan, "Who Runs World Shipping?", *International Affairs*, vol. 52, núm. 3, 1976, pp. 346-367.

- Subgrupo, *Anteproyecto con miras a un Convenio refundido sobre el trabajo marítimo*, Ginebra, OIT, 2003.
- Subgrupo, *Dos proyectos de documentos sobre aplicación y enmienda simplificada*, Ginebra, OIT, 2002.
- Subgrupo, *Informe final*, Ginebra, OIT, 2002
- Subgrupo, *Informe Final*, Ginebra, OIT, 2003.
- Szamosszegi, Andrew y Cole Kyle, *An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China*, Washington D.C., U.S.-China Economic and Security Review Commission, 26 de octubre de 2011.
- Tagliacozzo, Eric, “Ambiguous Commodities, Unstable Frontiers: The Case of Burma, Siam and Imperial Britain, 1800-1900”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 46, núm. 2, 2004, pp. 354-377.
- Tang, Owen, Yui Yip Lau, Ka-chai Tam y Adolf K.Y. Ng, “A critical review of the evolution of the Maritime Code in the People's Republic of China”, *Asian Geographer*, vol. 31, núm. 2, pp. 115-127.
- Telser, Lester G., “The Usefulness of Core Theory in Economics”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, núm. 2, 1994, pp. 151-164.
- The Shipbuilder’s Association of Japan, *Shipbuilding Statistics*, Marzo 2015.
- Thongchai Winichakul, *Siam Mapped. A History of the Geo-Body of a Nation*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1994.
- Tilly, Charles, “Observations of Social Processes and Their Formal Representations”, *Sociological Theory*, vol. 22, núm. 4, 2004, pp. 595-602.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia, *Commission v. Greece* (Caso C-45/07), 12 de febrero de 2009.
- UNCTAD, *El transporte marítimo 2010*, Ginebra, UNCTAD, 2011.
- UNCTAD, *El transporte marítimo 2013*, Ginebra, UNCTAD, 2013.

- UNCTAD, *El transporte marítimo en 2001*, Ginebra, UNCTAD, 2001.
- UNCTAD, *El transporte marítimo en 2007*, Ginebra, UNCTAD, 2007.
- Van Rossem, Jan Willem, "Interaction Between EU Law and International Law in the Light of *Intertanko* and *Kadi*: The Dilemma of Norms Binding the Member States but Not the Community", *Netherlands Yearbook of International Law*, núm. 40, 2009, pp. 183-227.
- Vandergeest, Peter y Nancy Lee Peluso, "Territorialization and State Power in Thailand", *Theory and Society*, vol. 24, núm. 3, 1995, pp. 385-426.
- Waltz, Kenneth N., "International Politics Is Not Foreign Policy", *Security Studies*, núm. 6, 1996, pp. 54-57.
- Waltz, Kenneth N., "Anarchic Orders and Balances of Power", en Robert O. Keohane, *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986, pp. 98-130.
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979.
- Wallerstein, Immanuel, "The Inter-State Structure of the Modern World-System", en Steve Smith, Ken Booth y Marysia Zalewski (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 87-107.
- Wang, Hongying, "Multilateralism in Chinese Foreign Policy: The Limits of Socialization", *Asian Survey*, vol. 40, núm. 3, 2000, pp. 475-491
- Wohlforth, William C., "Gilpinian Realism and International Relations", *International Relations*, vol. 25, núm. 4, 2011, pp. 499-511.
- Wolfrum, Rüdiger, "Legitimacy of International Law and the Exercise of Administrative Functions: The Example of the International Seabed Authority, the International Maritime Organization (IMO) and International Fisheries Organizations", *German Law Journal*, vol. 9, núm. 11, 2010, pp. 2039-2059.
- Woods, Ngaire, "Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution of Development Assistance", *International Affairs*, vol. 6, núm. 84, pp. 1205-1221.

- Wu, Bin, "Participation in the Global Labour Market: Experience and Responses of Chinese Seafarers", *Maritime Policy & Management*, vol. 31, núm. 1, 2004, pp. 69-82.
- Wuthnow, Joel, Xin Li y Lingling Qi, "Diverse Multilateralism: Four Strategies in China's Multilateral Diplomacy", en *Journal of Chinese Political Science*, vol. 11, núm. 1, 2006, s. p., disponible en <http://councilandcourt.org/files/2012/11/Diverse-Multilateralism.pdf>, consultado el 23 de mayo de 2016
- Xie, Zhihai, "The Rise of China and Its Growing Role in International Organizations", *ICCS Journal of Modern Chinese Studies*, vol. 4, núm. 1, 2011, pp. 85-96.
- Yaqing, Qin, "International Society as a Process: Institutions, Identities, and China's Peaceful Rise", *The Chinese Journal of International Politics*, núm. 3, 2010, pp. 129-153.
- Zacher, Mark W. y Brent A. Sutton, *Governing Social Networks: International Regimes for Transportation and Communication*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 67-78.
- Zartman, I. William y Jeffrey Z. Rubin, "Symmetry and Asymmetry in Negotiation", en I. William Zartman y Jeffrey Z. Rubin (eds.), *Power and Negotiation*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, pp. 270-294.
- Zartman, I. William y Maureen R. Bergman, *The Practical Negotiator*, New Haven, Yale University Press, 1982.
- Zartman, I. William, "Negotiation as a Joint Decision-Making Process", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 21, núm. 4, 1977, pp. 619-638.
- Zartman, I. William, "The Study of Negotiation", en *Negotiation and Conflict Management: Essays on Theory and Practice*, Oxon, Routledge, 2008, pp. 13-31.
- Zhang, Pengfei y Minghua Zhao, "Maritime Labour Policy in China: Restructuring under the ILO's Maritime Labour Convention 2006", *Marine Policy*, núm. 50, 2014, pp. 111-116.
- Zhao, Minghua y Maragtas S. V. Amante, "Chinese and Filipino Seafarers: A Race to the Top or the Bottom?", en *Proceedings of the Seafarers International Research Centre, Cardiff*

University, 19 de septiembre de 2003, pp. 73-99, disponible en <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.457.4000&rep=rep1&type=pdf#page=76>, consultado el 27 de junio de 2016.

Zheng, Jianing, Hao Hu y Lei Dai, "How Would EEDI Influence Chinese Shipbuilding Industry?", *Maritime Policy & Management*, vol. 40, núm. 5, 2013, pp. 495-510.