



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
Administración Pública

**Política pública hacia la marina mercante en México y
España: del proteccionismo a la liberalización
económica**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PRESENTA

Miguel Ángel Hernández Molina

Comité Tutor:

Tutor principal: Dr. José Luis Méndez Martínez. CEI. El Colegio de México
Dr. Maximiliano García Guzmán. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Dr. Arturo Ortiz Wadgymar. Instituto de Investigaciones Económicas
Dr. José María Valdaliso Gago, Universidad del País Vasco, España

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, octubre de 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción	4
<i>1. Políticas públicas y estudios sobre el transporte marítimo</i>	12
1.1 ¿Qué es una Política Pública?	12
1.2 Cambio de política pública, enfoques y tipologías	18
1.3 Marco de Coaliciones Promotoras (ACF) o de causa	36
1.4 Estudios sobre el transporte marítimo	48
1.4.1 Transporte marítimo internacional	49
1.4.2 Cambio en la política marítima y comercial	55
1.4.3 Registros abiertos o de Conveniencia	58
1.4.4 Registros especiales o Segundos registros	63
1.4.5 Estudios sobre la marina mercante mexicana	67
1.4. Estudios sobre la marina mercante española	69
<i>2. Política pública hacia la marina mercante mexicana durante el proteccionismo y la liberalización económica</i>	71
2.1 Marina mercante mexicana: del proteccionismo a la liberalización económica	72
2.1.1 Política marítima mercante antes del proteccionismo	72
2.1.2 Política marítima durante el proteccionismo 1970-1982)	75
- Flota mexicana y los Registros abiertos	78
- Cambios en la política marítima y comercial	79
- Crisis económica de 1982	80
2.1.3 Política marítima durante la liberalización económica	81
- Cambio de paradigma político	81
- Tratado Libre Comercio América del Norte (TLCAN)	83
- Nuevos negocios	86
- Cambio de normatividad	86
2.1.4 Flota marítima después del cambio de normatividad	89
2.1.5 Recuento empresarial	93
2.2 Organizaciones de los navieros mexicanos	100
2.2.1 Transportes Marítimos, Lacustres y Pluviales (CNTC-TMLP)	101
2.2.2 Cámara Mexicana de la Industria del Transporte Marítimo	102

2.3 Ley de Navegación de 1994	104
- Antesala de la Ley	105
- La Ley entretelones	107
2.4 Marco de Coaliciones Promotoras en la política marítima mexicana	109
<i>3. Política pública de la Marina Mercante Española durante el proteccionismo y la liberalización económica</i>	113
3.1 Marina Mercante Española: del proteccionismo a la liberalización económica	114
3.1.1 Política marítima mercante antes del proteccionismo	114
3.1.2 Política marítima y flota mercante durante el proteccionismo	118
- Crisis marítima	118
- Cambio en la política marítima y comercial	120
- Ingreso a la Comunidad Económica Europea	120
3.1.3 Política marítima mercante en la liberalización económica	121
- Cambio de normatividad.	121
- Registro Especial de Buques y Empresas Navieras (REC)	123
3.1.4 Flota mercante después del REC	124
3.1.5 Recuento del tejido empresarial	126
3.2 Organizaciones de los navieros españoles	131
3.2.1 Oficina Central Marítima (OFICEMA)	132
3.2.2 Asociación de Navieros Españoles (ANAVE)	136
3.2.3 Clúster Marítimo Español (CME)	142
3.3 Segundo registro marítimo (REC)	146
- Antesala del Registro	146
- El Registro entretelones	147
3.4 Marco de Coaliciones Promotoras en la política marítima española	152
Conclusiones	155
Anexos 2 (166), 3 (171), 4 (176), 5 (180)	166
Fuentes de información: entrevistas	182
Bibliografía	183

Introducción

En el último tercio del siglo pasado, en pleno apogeo de la política proteccionista, la marina mercante mexicana era la segunda flota en tonelaje de Latinoamérica, y sus Armadores protegidos de la competencia extranjera en el cabotaje marítimo, tenían exclusividad de cargas gubernamentales en cabotaje y Altura, recibían ayudas fiscales, ayuda en el precio del combustible marino, y las embarcaciones que recibían los apoyos, debían ser construidas o reparadas en astilleros nacionales, a quienes se proporcionaba incentivos para construcción de embarcaciones, entre otros.

Con la crisis económica de 1982, naufragó el modelo proteccionista e inició el cambio de política económica, la que se aplicó en varias etapas: primero se estabilizó la economía y mejoró el ambiente político adverso heredado; luego, volver a obtener la confianza de las instituciones financieras internacionales; y finalmente, se implantó la nueva política económica, que significó un cambio estructural. En julio de 1986, De la Madrid adhiere a México al GATT y a sus políticas liberales, y con ello se concluye el proteccionismo y se inicia la liberalización económica, que se consolida con Salinas de Gortari. El efecto de dicha política en la marina mercante y la construcción naval, fue el retiro de los estímulos que recibía, sin proponerse alternativas para mantener competitiva a la flota y a los astilleros. La nueva política marítima se plasmaría en la Ley de Navegación de 1994.

Mientras esto sucedía en México, países también miembros del GATT, hoy OMC, como España, Estados Unidos, Canadá, Japón, y otros, continuaron apoyando a su sector marítimo de diversas maneras. Si las políticas de estos países no fueron ni han sido impugnadas por la OMC, no se entiende por qué el gobierno mexicano retiró los apoyos a su marina mercante, sin considerar su importante carácter económico, geopolítico y

de seguridad nacional que representa controlar el mar adyacente,¹ a través de una flota de pabellón nacional de navieros mexicanos.

¿Qué sucedió para que los navieros mexicanos no enfrentaran de manera efectiva la terminación de estímulos, sabiendo que dicha acción afectaría de manera negativa la competitividad de su flota mercante de cabotaje y de altura? Una posible respuesta es que no lo hicieron por los siguientes factores:

- *Dependencia de un solo contratista.* El alto poder coercitivo del gobierno sobre los navieros, derivaba de su necesidad que sus embarcaciones fueran contratadas por los organismos gubernamentales como PEMEX, CONASUPO, CFE, porque lo contrario significaba la quiebra de su empresa;
- *Nuevos negocios.* La explotación petrolera en el mar y la modernización de los puertos, les abrió oportunidades de nuevos negocios: fletamento de embarcaciones Costa afuera a PEMEX; la posibilidad de obtener concesiones de APIs, terminales marítimas o servicios portuarios, que la nueva Ley de Puertos permitía;
- *Capacidad organizacional.* Al plantearse el retiro de apoyos y las discusiones en torno de la Ley de Navegación de 1994, los Armadores mexicanos, defendieron de manera dividida sus intereses.

Diferentes resultados tuvieron los navieros españoles, que, en los mismos periodos de tiempo, vivieron situaciones similares a la mexicana, por lo que cabe preguntar ¿qué es lo que hicieron para obtener resultados diferentes a los mexicanos y mantener competitiva a su flota mercante? Consideramos que esto fue por:

¹ Salgado y Salgado, José Eusebio, *El poder del mar sobre la tierra*, multidisciplina núm. 6, 2010, pp. 44-61

- Mantenían su larga tradición empresarial marítima y su capacidad organizacional en defensa de sus intereses;
- Sacar sus embarcaciones a registros abiertos les permitió mantener competitiva su flota de altura;
- La creación del Registro Especial de Buques y Empresas Navieras, con sede en Islas Canarias, les permitió mantenerse competitivos al menos en el cabotaje nacional.

Considerando los similares eventos en los que estuvieron inmersos las marinas mercantes de México y de España, y sus diferentes resultados, nos preguntamos, ¿qué causas influyen la evolución de una política pública y el comportamiento de los actores? Y arriesgamos una respuesta: *La política pública, depende, tanto de la evolución de factores internos y externos; como de la naturaleza de las creencias políticas, de la fortaleza organizacional, y de las opciones de negocio que tengan los actores.*

El objetivo de nuestra investigación es estudiar las políticas públicas hacia la marina mercante en ambos países implantadas por sus gobiernos durante dos periodos de modelo económicos similares, y sus resultados en sus respectivas flotas marítimas, mediante la comparación de dos países semejantes en cultura, idioma, nivel de desarrollo inicial, religión, sistemas políticos, miembros de mismas instituciones internacionales (OMC), e inscritos en tratados supranacionales (TLCAN, CE). El diferente nivel actual de desarrollo, no lo era al inicio del periodo estudiado. "Al terminar el siglo XX, el PIB per cápita mexicano habría de representar solo 45% del español, después de haber llegado a significar 108% en 1950." ²

² Gómez Galvarriato, Aurora; y Silva Castañeda, Sergio, *Divergencia económica entre México y España (1950-2000)* en Dobado, Rafael; Gómez Galvarriato, Aurora; Márquez, Graciela (compiladores). "México y España. ¿Historias económicas paralelas?" El Trimestre económico, núm. 98, Fondo de Cultura Económica, México.

Es un estudio comparado con la finalidad de conocer los factores influyentes en los navieros mexicanos que no pudieron evitar el retiro de estímulos, y que trajo la desaparición de su flota marítima de cabotaje y de altura; así también, lo que hicieron los navieros españoles, que tampoco pudieron evitar la terminación de ayudas recibidas durante el proteccionismo, en un corto periodo, pero mediante un cambio de política, crearon un segundo registro que mejoró los estímulos y la competitividad de su flota y mejoró su edad, tonelaje, y tipo de embarcaciones.

Para Méndez, una de las preocupaciones del campo de estudio de las políticas públicas, es explicar su naturaleza, es decir, ¿Por qué una "situación" o hecho social, se convierte en un "problema" público, entra en la agenda de un gobierno y lleva a la puesta en marcha de políticas públicas más "activas", mejor coordinadas, con mayores recursos y más acciones? De los diversos enfoques explicativos, Méndez considera dos: los "estilos nacionales de políticas" y el modelo "ecológico". El primero señala que, las instituciones y la cultura de un país son variables fundamentales para explicar la naturaleza de sus políticas públicas; por lo que, países con tradiciones estatistas tenderían a considerar más situaciones como problemas públicos y a tener políticas más activas; y por el contrario, en países con tradiciones pluralistas más actores participarían en las políticas públicas y las tendencias a la fragmentación serían más fuertes, por lo que, habrían menos políticas públicas que serían menos activas. El modelo "ecológico", se centra en las coyunturas históricas particulares que rodean las políticas públicas y la forma como evoluciona su medio ambiente, por lo que, el grado de activismo de las políticas depende del número y tipo de factores que conforman el medio ambiente, por ejemplo, si en una determinada crisis, una coalición política homogénea con per-

primera edición, 2007, p. 782. ¿Historias económicas paralelas? El Trimestre económico, núm. 98, Fondo de Cultura Económica, México. primera edición, 2007, p. 782.

cepción de soluciones efectivas y accesibles para dicha crisis, coinciden en un momento determinado, tenderán a surgir políticas activas en el área en donde se presenta. Si esos factores no existen, independientemente del país o del sector de que se trate, las políticas tenderán a ser pasivas, por lo que, para que exista una política activa, no basta una crisis, sino que ésta sea puesta en evidencia o usada por ciertas coaliciones al interior del Estado para promover programas específicos. ³

Asimismo, la génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema público y “quien sea el primero en identificar un problema social será también el primero en delinear los términos para su discusión,” ⁴ que los hechos no hablan por sí mismos, sino que requieren un intérprete que los contextualice, mensione y califique; que la evaluación del problema pueden hacerlo uno o varios individuos, que al coincidir en su determinación, manifiestan similar formación y creencias, en el sentido de “conjuntos de prioridades de valor y asunciones causales, teorías implícitas sobre cómo alcanzar los objetivos, percepciones sobre el estado del mundo (incluyendo la magnitud del problema), percepciones sobre la eficacia de los instrumentos, etc.” (Sabatier, 1993: 17). ⁵

Entonces, la terminación de la política pública de apoyos a la marina mercante mexicana, fue producto de la conjunción de individuos de diversas instituciones que, con ese fin, formaron coalición para cambiar la política pública proteccionista que consideraban inadecuada en las nuevas circunstancias económicas que México enfrentaba después de 1982, así

³ Méndez Martínez, José Luis, Federalismo, regiones y política industrial en Nuevo León, México, y Westfalia del Rhin del norte, Alemania, (1996), en *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos*, El colegio de México, Primera edición 2015, pp. 312 a 315.

⁴ James A. Jones, citado por Parsons, Wayne, *Políticas Públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO y Miño Dávila, Segunda reimpresión abril de 2012, p. 119

⁵ Citado por Gómez Lee, Martha Isabel, *El marco de las coaliciones de causa –Advocacy Coalition Framework–*, Opera No. 12. p. 23. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4712101.pdf>

como quienes defendían el modelo establecido. Sin embargo, los navieros mexicanos al quedarse sin apoyos para su flota de cabotaje y altura, migraron al fletamento de embarcaciones Costa afuera a Pemex. En España, también hubo grupos opuestos a la idea de continuar el proteccionismo, y otros que proponían adecuarlos a las nuevas circunstancias marítimas internacionales. La explicación de la implantación y los resultados de ambas políticas marítimas mercantes, se hizo mediante el modelo comparado y el Marco de Coaliciones Promotoras (ACF) o de causa, como enfoque de análisis.

La investigación se organizó en tres capítulos, el primero indaga sobre lo que se entiende por política pública y los diversos tipos de análisis que tratan el cambio de las políticas públicas; de manera más amplia desarrolla el enfoque de coaliciones promotoras, por ser con éste que se analiza la política pública hacia la marina mercante de México y de España; en su segunda parte se describe el transporte marítimo internacional y sus vicisitudes; y en la tercera, los estudios realizados acerca de la marina mercante mexicana y de la española.

El segundo capítulo, describe los esfuerzos que para apoyar a la marina mercante mexicana, realizaron diferentes gobiernos durante los periodos de desarrollo estabilizador y el proteccionista; la crisis económica de 1982, que terminó con dicho modelo y trajo el cambio hacia la liberalización económica, y sus resultados en la flota mercante; describe la organización de los navieros mexicanos y su participación en torno de la Ley de Navegación de 1994, que fue la culminación normativa de una política que inició el retiro de apoyos a la marina mercante; el inicio de la industria petrolera en la mar, que introdujo en la flota mexicana una embarcación tipo costa afuera para apoyarla; los grupos que participaron en la discusión de la Ley de Navegación de 1994; y al final, se analiza el

cambio de política marítima conforme a los lineamientos del ACF. Los gráficos y cuadros del capítulo van en el Anexo 2.

El tercer capítulo, revisa las vicisitudes de la marina mercante española durante la última etapa del franquismo, que, en un contexto internacional adverso, organizó a sus sectores económicos para remontar las limitaciones comerciales internacionales a que fue sometido durante gran parte de la Guerra Fría. También, los efectos que sobre las empresas marítimas, tuvo la política proteccionista; la repercusión interna de la crisis internacional del petróleo de 1973; los resultados de las normativas de liberalización del transporte marítimo impuesta por la Comunidad Europea a sus miembros; lo que hicieron los navieros españoles para crear el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras; los resultados sobre la flota mercante; y al final, analizamos el cambio de política marítima bajo los lineamientos del marco de coaliciones promotoras. Los gráficos y cuadros del capítulo van en el Anexo 3 y los apoyos proporcionados por el REC a los navieros españoles, en el anexo 4.

La investigación se realizó conforme el método comparativo de sistemas semejantes en países diferentes, que permitió elaborar generalizaciones tanto teóricas, como empíricas. Las teóricas hacen referencia a la noción de política pública con enfoque de coalición gobernante, y las empíricas, a los tipos de marina mercante resultantes en México y en España. La información recabada fue de tipo bibliográfica, hemerográfica, documental y mediante entrevistas a personalidades del sector. Las evidencias de los apoyos a las marinas mercantes, fue mediante documentos institucionales y los resultados en sus flotas nacionales. La terminología empleada en la investigación, se explica en el anexo 5.

Los capítulos segundo y tercero sobre México y España, fueron estructurados de manera similar, considerando que los periodos de estu-

dio y los eventos también lo son, con sus respectivas particularidades, y conforme a los lineamientos del Marco de Coaliciones Promotoras y su diagrama de flujo representativo, de Sabatier/Weible.⁶

La investigación del capítulo 3 sobre la marina mercante española, se realizó bajo la tutoría del Dr. José María Valdaliso Gago, Profesor de Historia e Instituciones Económicas, de la Universidad del País Vasco, en Bilbao, España; y en Madrid, realice las entrevistas a personalidades relacionadas con el sector marítimo y la creación del Registro Especial de Buques y Empresas Navieras, de Canarias, las que fueron posible gracias al invaluable apoyo de Don Enrique Landeta.

La investigación aporta al análisis de políticas públicas conforme el Marco de Coaliciones Promotoras, dos factores que el enfoque no contempla pero que influyen el comportamiento de los actores en la lucha de sus intereses: 1) oportunidad de nuevos negocios; y 2) capacidad organizacional.

⁶Sabatier, Paul, A. Weible, Christopher, M, *The Advocacy Coalition Framework, Innovation and Clarifications*, en *Theories of the policy process*, Westview press, 2007, p. 202.

1. Políticas públicas y estudios sobre el transporte marítimo

1.1 ¿Qué es una Política Pública?

Mientras que las relaciones de poder, la administración, la gestión pública, y los sistemas políticos, son temas de estudio de la Ciencia Política; el tratamiento de los problemas colectivos, la integración de las agendas, la formulación de las políticas, la toma de decisiones gubernamentales, las interacciones, las alianzas y conflictos que surgen en un marco institucional específico, entre actores públicos y privados, con el fin de resolver un problema colectivo, son el objeto del análisis de las políticas públicas. El término *política(s)*, empezó a formar parte del lenguaje estadounidense a partir de la intervención gubernamental para reactivar la economía después de la Gran Depresión; y el término *política pública*, en el ámbito académico norteamericano en las investigaciones que estudiaban cómo sus gobiernos, formulaban y decidían sus políticas económicas y sociales, a principios de los años cincuenta; los politólogos estadounidenses pretendían con este nuevo enfoque, mejorar el estudio de las decisiones gubernamentales. El estudio de políticas públicas, es un procedimiento de análisis que surgió durante el periodo de la Guerra Fría, dentro del bloque de los países con democracia liberal. En México, su estudio en las universidades inició a finales de los años ochenta, y su empleo en el lenguaje de los sectores políticos, de comunicación, y empresariales, a principio de los noventa.

El concepto ha sido ampliamente debatido a partir de que Lasswell lo definiera en su artículo, *La orientación hacia las políticas*,⁷ en 1951, como “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar

⁷ Harold D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, primera edición 1992, tercera edición 2007. P. 102

datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado.” La definición buscaba responder: ¿cómo se deciden las acciones del gobierno?, ¿cómo se llevan a cabo?, ¿fue la mejor decisión dadas las circunstancias particulares tanto del problema, como del marco general de la sociedad? También, sí tras considerar las distintas alternativas posibles, se escogió la mejor opción dado cierto contexto. Sin embargo, Lasswell no limitaba el enfoque de análisis solo al ámbito de los científicos sociales, pues reconocía que cualquier otra disciplina, incluidos los hombres de negocios y los administradores públicos, podían responder las preguntas planteadas por las ciencias de políticas.⁸

Es decir, las políticas públicas, son el conjunto de acciones que realizan las instituciones del Estado para atacar las causas de los problemas considerados públicos, estableciendo para ello mecanismos particulares; también son, el conjunto de decisiones y acciones articuladas y coherentes entre sí, derivadas de demandas y necesidades sociales, “resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental...[que] se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.”⁹ Es decir, habrá política pública siempre que haya un problema *público* por resolver con participación de instituciones gubernamentales en su solución. Toda política pública busca resolver un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental; es la respuesta del sistema

⁸ Arellano, David y Blanco, Felipe, *Políticas Públicas y Democracia*, Instituto Federal Electoral, Primera edición, marzo de 2013, p. 23

⁹ Ives Meny y Jean Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Ariel Barcelona 1992, pp 89-90, citado por Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Gobierno y Políticas públicas, CIDE Primera reimpresión, octubre 2013, p. 37.

político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable.¹⁰

La génesis de una política pública implica la existencia reconocida de un problema público y “quien sea el primero en identificar un problema social será también el primero en delinear los términos para su discusión” (James A. Jones, 1971: 561),¹¹ lo que significa que los hechos no hablan por sí mismos, sino que requieren de un intérprete que los contextualice y mensure, porque aun cuando se reconozca la existencia de un problema, esto no significa que sea considerado un asunto de interés público, por lo que solo existirá un problema cuando se afecte o amenace a otro grupo y éste se organice para defenderse.

Para Luis Aguilar, “Las características fundamentales de la pp son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales. Pero lo distintivo de la pp es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas,...”¹² por lo que, una política pública se planea en función de las causas que busca resolver, por lo que los instrumentos y programas establecidos son derivados de ella; no existe política pública en el vacío, sino valores que determinan y orientan su objetivo; en este sentido, una política pública es una afirmación de

¹⁰ Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varonne, Frederic; *Análisis y gestión de políticas públicas*, Impreso en España por Book Print Digital, 1ra edición: octubre de 2008. p. 33

¹¹ Parsons, Wayne, *Políticas Públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO y Miño Dávila, Segunda reimpresión abril de 2012, p. 119

¹² Aguilar, Luis F. *Política pública*. Compilador, Siglo XXI Editores, segunda reimpresión, 2012, México, p. 29.

intereses que privilegia posiciones políticas, modifica el arreglo establecido y otorga pérdidas o ganancias a los actores conforme a sus capacidades de acción.

Para Méndez, la realidad es tan compleja que definir la política pública solo puede hacerse partiendo de un tipo ideal weberiano; y conforme con Hecló, "la política pública no parece ser un fenómeno que se defina a sí mismo; es una categoría analítica." Y para Lindblom, las políticas públicas son "blancos nebulosos en movimiento." En la mayoría de las veces, las políticas públicas son ejercicios de exploración y aprendizaje constantes, porque: a) hay cierta incertidumbre en los procesos de formulación y ejecución que lleva a una retroalimentación permanente entre las "etapas" de las políticas públicas; b) su contexto cambia frecuentemente. "Una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones." ¹³

Este movimiento constante de las políticas públicas hace más difícil su estudio, y lo es más, cuando no se tiene un punto de referencia conceptual o cuando éste no se encuentra suficientemente diferenciado de un contrario empírico, lo que dificulta llegar a acuerdos en torno a una definición, por lo que para superar el dilema, Méndez propone pasar de la etapa de los conceptos al de las variables, a no ver a las políticas públicas con los limitados lentes de una definición, sino como "variables", para aprehender mejor la variedad de casos o situaciones de una realidad social compleja. ¹⁴

¹³ Méndez Martínez, José Luis, La política pública como variable dependiente, (1993), en *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos*, El colegio de México, Primera edición 2015, p. 82.

¹⁴ *Ibid*, pp. 83-84

Hacer un listado de los elementos básicos de una política pública implica considerar, qué es lo que la hace una "política" y por qué "pública". Una política pública tendría en su parte "política", cuando menos seis elementos básicos: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos, 6) la ejecución. Las políticas públicas implican un diagnóstico de cuando menos algunas de las causas del problema y de las medidas que lo pudieran "resolver" o mitigar; y para que una política pública exista, el paquete de acciones previsto tiene que realizarse en alguna medida, por lo que implican disponibilidad de recursos. El grado en que una política pública contenga cada uno de los aspectos mencionados hace la diferencia de una política.

Los elementos mencionados tienen a su vez aspectos importantes a considerar, y respecto del *problema*, tomar en cuenta: a) su legitimidad frente a otros problemas, b) la legitimidad de la definición del tipo de problema, y c) la claridad con que se define. Una vez realizado el *diagnóstico*, debe considerarse la claridad y legitimidad de los supuestos en que se basan la definición, la solución encontrada y la estrategia presentada. Respecto de la "*solución*", los aspectos a considerar serían su claridad, legitimidad y conocimiento que del problema tengan los involucrados. Con los *recursos*, considerar la cantidad y su tipo (de organización, presupuestarios y legales). Finalmente, la realización de las *acciones programadas* en una política pública tiene dos aspectos: a) su realización y, b) la evaluación de dicha realización.¹⁵

Asimismo, establecer una escala de variación que incluya tres "tipos ideales" de políticas: política activa, política semiactiva y política pasiva. Hay una política "activa", cuando la legitimidad del problema es alta para la mayoría de los funcionarios "normativos", los "operativos", y la mayoría

¹⁵ *Ibid*, p. 86-87

de los grupos sociales relacionados con el problema, su diagnóstico y solución gozan de amplia legitimidad, además, de un alto y bien coordinado activismo. Hay política "semiactiva", cuando la legitimidad del problema es mediana dentro de los funcionarios normativos, operativos y grupos sociales relacionados, así como los supuestos del diagnóstico, la solución y la estrategia tienen nivel intermedio. Tenemos política "pasiva", si la legitimidad del problema es baja en todos los aspectos mencionados y la estrategia se realiza de una forma cercana a la prevista.¹⁶

Para Lowi, hablar de política pública es hablar de poder, del que existen diversas versiones de su presencia en la sociedad: para los pluralistas y su teoría de grupos, el poder es descentralizado, fluido y situacional, y no hay una sola élite dominante, sino más bien un sistema "multicéntrico" que no toma en cuenta la estructura económica y la política general dentro del cual tiene lugar el proceso decisional; opuesto a este enfoque está el análisis "marxista", con su principal exponente, Wright Mills, para quien las decisiones públicas son producto de una relación entre el status socio-económico y las élites del poder, tomadas por los altos "funcionarios" públicos y privados sin participación de la opinión pública y los grupos de interés. Enfoques con los que Lowi está en desacuerdo, indicando de que si los estudios de caso y otros de tipo empírico no aportan generalizaciones interesantes, se debe a que no existe vinculación entre sus vagas teorías políticas y los casos observados; además, que los empiristas, no se preocupan por construir sistemas teóricos, y los teóricos, no insisten lo suficiente en la función de la teoría, por lo que propone un marco de referencia para vincular los diferentes casos y descubrimientos con mayor coherencia:

¹⁶ *Ibid*, pp. 92-96.

1. "El tipo de relaciones entre la gente está determinado por sus expectativas, por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás;
2. En política, (politics), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (policies);
3. En consecuencia, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder. Como diría Dahl, hay que preguntarse, "poder ¿para qué?"¹⁷

Respecto del quehacer de las instituciones en la formulación de políticas públicas, las áreas de política o actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder que tienden a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo, por lo que es necesario identificarlas, formular hipótesis acerca de sus atributos y comprobar con base en el esquema anterior, sus relaciones empíricas que puedan explicarlas.

1.2 Cambio de política pública, enfoques y tipologías

En el contexto de otras disciplinas, existe cambio cuando hay conclusión del paradigma que éste representaba conforme la definición de Kuhn, "...toda la constelación de creencias, valores, técnicas, etc, que comparten

¹⁷ J. Lowi, Theodore, *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*, en Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición), *La hechura de las políticas públicas*, Tercera edición, marzo de 2000, Miguel Ángel Porrúa. pp. 91-101.

los miembros de una comunidad dada.”¹⁸ En este sentido, hay cambio en una política pública cuando concluye el paradigma que la sustentaba. “Comprender por qué, cuándo y cómo las políticas públicas cambian (o no) es uno de los problemas de investigación centrales de las ciencias de las políticas públicas (policy sciences).” (Stewart).¹⁹ El desarrollo teórico en el análisis de política pública ha producido varias explicaciones (teorías) y tipologías (clasificaciones) para definir qué es el cambio político, sus características, las formas identificadas y cómo ocurre. Las construcciones teóricas y los marcos sintéticos, definen mayormente el cómo del cambio, determinando así el alcance y la profundidad en la definición de este aspecto del análisis de políticas.

I. Primera ortodoxia incremental y su vinculación con el enfoque procesal.

La comprensión del cambio político ha estado condicionada por la tesis incrementalista de Charles Lindblom, llamada irónicamente ciencia para “salir del paso”, que ha explicado los procesos de toma de decisiones basados en ajustes de naturaleza gradual, de cambios políticos menores que caracterizan el quehacer cotidiano de la acción política y del proceso de toma de decisiones. El incrementalismo y sus variantes, descansaron en esta contraposición con los modelos de racionalidad, que han dado preeminencia a la coherencia entre medios y fines, a la maximización de utilidad, y a la capacidad ilimitada del individuo en tiempo, recursos, exploración, valoración de alternativas, y en el procesamiento de la información.

Asimismo, las explicaciones y el análisis sobre el cambio político han estado condicionados por dos factores importantes: a) la camisa de fuerza

¹⁸ Kuhn, T.S. *La estructura de las revoluciones científicas*. Breviarios, Fondo de Cultura Económica, Décima reimpresión en español, 1993, p. 269.

¹⁹ Cruz-Rubio, César Nicandro, *Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas Públicas*, *Et ál*, disponible en: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-eiapp-esap/cesar-cruz-enfoques-y-tipologias-para-la-comprension-del-cambio-de-las-politicas-publicas>

que en lo teórico ha supuesto el *modelo procesal* dominante en los estudios de política pública; b), el no cuestionamiento e *inamovilidad* persistente en esta etapa de la unidad de análisis principal:

a) *Enfoque procesal*. Los principales esfuerzos para comprender el cambio político basados en este enfoque, los realizaron Hogwood & Peters, en 1980, quienes postularon que el modelo del ciclo de las políticas ocultaba el hecho de que, en la realidad, muchas nuevas políticas de los sistemas políticos occidentales, eran reemplazos de políticas públicas anteriores, destacando, por un lado, la inadecuada perspectiva cíclica del proceso de las políticas y lo común que es la sucesión de las políticas como forma de cambio político, siendo ésta la forma más recurrente frente a otras. Es decir, una nueva política pública rara vez se funda sobre la nada o ha sido escrita sobre tabla rasa, sino que gran parte de las nuevas políticas se basan en leyes, organizaciones y clientelas existentes, por lo que mucho de la hechura de las políticas es en realidad una sucesión de políticas.

Estos autores identificaron cuatro dimensiones o tipos ideales de la dinámica política: *innovación política* (la aplicación de una política nueva), *mantenimiento* (la modificación no sustancial de una política conservando sus características distintivas), *sucesión* (el reemplazo de una política por otra), y *terminación* (la finalización de una política), para lo cual precisaron las diferencias entre la política pública, el programa y la organización, y que los cambios en la política pueden dar lugar a cambios o creación de nuevos programas u organizaciones responsables de su implementación. De igual forma, el mantenimiento de las políticas puede devenir de cambios sensibles en los programas o en las organizaciones sin cambiar la orientación de la política pública ya definida.

b) La *inamovilidad de la unidad de análisis*, trata el estudio de la decisión, del instrumento y de su proceso, donde el sistema político y su régimen se asumen y dan por sentado; es el escenario en donde el ciclo de las políticas transitaba. Al dar cuenta las nuevas teorías sobre el proceso de las políticas, de que la política pública es más que el proceso decisorio y más que el instrumento, su desarrollo teórico exigía la ampliación del objeto para explicar lo que ocurre “dentro de la caja negra”, enfatizando el papel de las instituciones, los actores y sus redes (coaliciones), la acción colectiva, el papel de las ideas, los valores, y los factores condicionantes del cambio; los esfuerzos teóricos emergentes forzaron la modificación (ampliación) de la unidad de análisis, orientando sus esfuerzos no a la explicación del proceso sino a la dinámica y estructura subsistémica que determina el desarrollo de las políticas públicas.

En otro momento, la literatura sobre política pública trascendió la visión llanamente sistémica, procesal e instrumental, hacia los dominios políticos, entendidos como los componentes o elementos del sistema político organizados sobre los asuntos públicos sustantivos. Otros términos acuñados con significado similar son: áreas políticas (policy areas); sectores; subsistemas (policy subsystems); dimensiones; dominio de asuntos (issue domains); redes de asuntos; triángulos de hierro; subgobiernos o programas. No es sólo el instrumento, no sólo es el proceso, sino más bien el estudio del instrumento y de todos los elementos que lo generan, le dan vida, lo conforman e influyen en su génesis, su ciclo vital y su cambio. Es el estudio del instrumento, la estructura y de su contexto (como determinante del instrumento), y del proceso resultante. La evolución teórica en políticas públicas dependió, en gran medida (y con ello los esfuerzos teóricos para comprender el cambio político), de

esta modificación en la definición de la unidad de análisis propia dentro del proceso de las políticas.²⁰

II. Marcos teóricos previos a la nueva ortodoxia. Con antelación a la emergencia de la nueva y actual ortodoxia, se desarrollaron marcos alternativos para el estudio del proceso de las políticas muy vinculados a los modelos del individuo, y se avanzó en los esfuerzos tendentes a proponer y consolidar modificaciones en la unidad de análisis. Además del enfoque procesal, el debate sobre el estudio de las políticas públicas tuvo dos marcos teóricos principales: A) el *marco de análisis y desarrollo institucional* (IAD, por sus siglas en inglés) que surge en 1982; y B) el *marco de los flujos-corrientes múltiples* (MS), de 1984.

Con la publicación de los trabajos de Baumgartner y Jones (*Agendas and Instability in American Politics*), (1993), y Sabatier y Jenkins-Smith (*Policy Change and Learning*, 1993), se realizó el último y mayor avance teórico en política pública. Con la aparición en 1999, de *Theories of Policy Process*, se identificaron como teorías promisorias, el marco de diseño político y construcción social, y el enfoque de redes de políticas públicas. Porque también ofrecen una tipología de cambio político, se abordarán, C) el marco de coaliciones promotoras (ACF), de 1993; D) la teoría del equilibrio puntuado-interrumpido (PET), de 1993; E), el enfoque de redes de políticas públicas.

A) Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD). Con base en aportaciones teóricas de diversas escuelas disciplinarias, este marco de estudio de las políticas públicas, basado en la elección racional institucional, apareció a mediados de los años setenta. Su preocupación central, es la generación de un esquema general para la

²⁰ *Ibid*, Cruz-Rubio,

comprensión y el estudio de la dinámica de la acción colectiva condicionada institucionalmente. Para la elección racional institucional (IRC), los individuos son actores racionales que operando en entornos institucionales, dirigen su comportamiento estratégico y expectativas de acción colectiva, y las políticas públicas son entendidas como parte de la institucionalidad del entorno, la cual es potencialmente alterable a través del comportamiento estratégico de individuos en la acción colectiva. Por tanto, el cambio de las políticas se deriva de la alteración de acuerdos institucionales generada en la acción colectiva. En la IRC, el cambio de las políticas es predominantemente incremental, porque reconoce que los actores operan dentro de una situación decisional (reglas del juego) preexistente, y en muchos casos, no pueden cambiar de forma significativa los atributos sistémicos (de la comunidad), o los atributos relevantes del mundo físico o material, orientando su comportamiento estratégico hacia el cambio de la institucionalidad prevaleciente, a los niveles operacional o de acción colectiva (no a los niveles constitucional o metaconstitucional, que es donde ocurre el verdadero y abrupto cambio institucional):

“Los actores operan dentro de las reglas, pero también son capaces de establecer y modificar reglas. Las acciones tomadas dentro del conjunto de reglas existente son consideradas un nivel de acción; las acciones tomadas para modificar el marco de reglas son consideradas otro nivel de acción”. Este último tipo de acciones representan “el cambio institucional, en contraste con la acción realizada dentro de las limitaciones institucionales” (Ostrom, 1991; Schlager & Blomquist, 1996).

Para explicar la interacción y el cambio, la identificación de niveles de acción es fundamental en el marco IAD. El cambio en los niveles operacional y de elección colectiva no altera los acuerdos institucionales primordiales, sino que se desarrolla con base en la institucionalidad prevaleciente. Por su parte, el cambio institucional, sí altera los acuerdos institucionales, y puede ocurrir a dos niveles, el constitucional y el metaconstitucional. En estos niveles se altera la institucionalidad prevaleciente o las reglas que definen la acción colectiva, y cuando es posible, el cambio político sustantivo mayor.

B) Enfoque de corrientes múltiples (MSF). Conocido también como enfoque de flujos, se origina en 1984 con el libro de John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Su aportación descansa, en la adaptación para el estudio de las políticas públicas del modelo de toma de decisiones tipo “bote de basura o papelera”, de Cohen, March y Olsen, y en las teorías de racionalidad limitada de H. Simon y J. March, aplicadas al análisis organizacional.

El MSF es un enfoque alternativo para explicar cómo ocurre la elaboración de las políticas, o, cómo los asuntos arriban a la agenda y logran convertirse en políticas públicas. El enfoque sostiene que la elección colectiva no es simplemente el producto de esfuerzos individuales agregados en un orden concreto, sino el resultado de la combinación de fuerzas estructurales y procesos afectivos y cognitivos altamente dependientes del contexto, donde soluciones y problemas fluyen dentro del sistema.

Para explicar el cambio, el enfoque identifica tres corrientes o flujos, que cuando convergen o coinciden en el tiempo, generan “ventanas de oportunidad”, que permiten a los empresarios políticos, la adecuada inserción de los asuntos que promueven o defienden, en la

agenda gubernamental. Algunas ventanas se abren periódicamente, y otras no; y el papel y la habilidad de los empresarios políticos son fundamentales en la inserción de asuntos en la agenda.

La primera corriente o flujo sobre *los problemas*, se refiere a por qué los elaboradores de las políticas prestan atención a unos problemas y a otros no. Evidentemente, la respuesta dependerá de qué condiciones se identifican y definen como problemas. Los indicadores pueden dar muestras de cómo una condición puede ser definida como problema, cuando sus valores al expresar una magnitud dan indicios de que algo no va bien, por lo que éstos tienen un papel importantísimo en la función de manipulación política, pues su uso selectivo (político) por parte de los empresarios políticos, pretende dar evidencias de la magnitud de un cambio, con la esperanza de capturar la atención gubernamental. Asimismo, eventos relevantes pueden poner en primera línea condiciones antes no identificados como problemas. Las crisis, eventos dramáticos, catástrofes, tragedias, etc; se conciben como eventos que pueden abrir ventanas de oportunidad y capturar rápidamente la atención de los elaboradores de las políticas. Así también, la retroalimentación de los programas existentes puede dar pistas de que la implementación de una política no está dando los resultados esperados. Estudios sobre la evaluación del impacto o de la satisfacción con los servicios públicos, por ejemplo, pueden hacer que las condiciones actuales se definan como problemas que logran la atención de los elaboradores de políticas. La atención y la carga de los problemas es un elemento más para comprender esta corriente.

En la segunda corriente sobre las políticas dominan *las ideas*, y se encuentra lo que Kingdon define como, "sopa primigenia de las polí-

políticas”, que es un cóctel de ideas que fluyen entre los actores políticos implicados, comunidades, redes, think tanks, que comparten una preocupación común sobre un área de las políticas y que exponen en foros como congresos, eventos, reuniones gremiales, etc. Los criterios de selección de ideas son, la viabilidad técnica y su aceptabilidad en arreglo a valores. Identificando cuatro dimensiones (tamaño, modo, capacidad y acceso), se propuso una clasificación de redes de políticas públicas por nivel de integración: a) las menos integradas son de gran tamaño y tienen un modo competitivo, baja capacidad administrativa y bajas restricciones de acceso; b) las más integradas, son más pequeñas en tamaño, tienen un modo consensual, mucha capacidad administrativa y una mayor restricción para el acceso (Zahariadis & Allen).

La tercera corriente es *la política*, compuesta por tres elementos: i) el pulso o humor nacional (national mood); ii) las campañas de grupos de presión (pressure group campaigns); iii) los cambios de directivos o de miembros del poder legislativo (administrative and legislative turnover). De estas tres corrientes, la primera y la tercera son las más influyentes:

i. El pulso o humor nacional, se refiere a la noción de que una amplia mayoría de la población en un país dado, tiende a pensar en términos generales de la misma forma, y que este humor varía de tiempo en tiempo.

ii. Campañas de presión. Los políticos también miran en el apoyo o la resistencia de grupos de interés, indicadores de consenso o disenso, que incluyen en mayor o menor medida dentro de sus campañas o declaraciones.

iii. Cambios y reemplazos. Los cambios de personal en las cúpulas y mandos medios de las administraciones públicas, provocan alteraciones en el gobierno. La llegada de un nuevo ministro o secretario de Estado, implica muchas veces, advenimiento (al menos potencial) de grandes cambios. En los miembros del poder legislativo, estos cambios pueden afectar siempre que la ideología haya sido un factor determinante en la elección.

III. Paradigmas y cambio político. La actual ortodoxia neopositivista post-incremental. Esta propuesta de tipología de cambio político, desarrollada por Peter A. Hall (1993, 1989), rompió con la "primera ortodoxia" y generó las bases de un cambio hacia una "nueva ortodoxia" en la comprensión de la dinámica política de tipo "postincremental", y consolidó el cambio en la unidad de análisis principal, los subsistemas de política. Para Hall:

"(...) la referencia a Kuhn nos permite localizar los distintos tipos de cambio político vinculados unos con otros. Los cambios de primer y segundo orden pueden ser vistos como casos normales en la hechura de las políticas, como un proceso que ajusta la política sin confrontar los términos subyacentes de un paradigma de política dado, algo así como "la ciencia normal". El cambio de tercer orden, por el contrario, refleja un proceso muy distinto, marcado por cambios radicales en los términos generales del discurso de la política asociado con un "ajuste paradigmático" (...) el proceso de cambio político de primer orden se acerca al incrementalismo, la satisfacción (satisficing) y la toma de decisiones rutinaria (...). Los cambios de segundo orden y el desarrollo de nuevos instrumentos de la política se mueve un paso adelante en dirección a la acción estratégica."

La aportación de Hall permite vincular su tipología con la lógica del equilibrio interrumpido, condicionada por una lógica de continuidad y de cambios incrementales como norma, seguida de más raros, grandes y abruptos cambios, y en donde la realimentación positiva y negativa permite un nuevo equilibrio (como un proceso homeostático), cuando un sistema estable ha sido alterado por fuerzas externas.

Marcos del proceso de las políticas de la nueva ortodoxia:

C) Marco de coaliciones promotoras (ACF): Este enfoque se desarrolla más adelante y de manera amplia debido a que es el marco empleado en la presente investigación.

D) Teoría del Equilibrio Interrumpido (PET). Fue en 1993, cuando Frank Baumgartner y Bryan D. Jones, presentaron la teoría del equilibrio puntuado o interrumpido (punctuated equilibrium theory), para el estudio de políticas públicas. La teoría PET se basa en cuatro características distintivas: i) en una lógica de la estabilidad de las políticas y del incrementalismo; ii) las instituciones políticas son instancias o lugares (venues) que exacerban la estabilidad y el cambio; iii) defiende un modelo del individuo basado en la racionalidad limitada; iii) asume en el sistema político una sobrecarga de la información, y en el proceso de las políticas, un procesamiento de la información desproporcionado (Jones & Baumgartner, 2005); y postula que un solo proceso puede explicar las dinámicas de estabilidad (basadas en cambios incrementales), y como episodios abruptos de cambio:

“este proceso es la interacción de las creencias y los valores relativos a una política pública en particular, a lo cual denominamos “imagen de la política” (policy image) con el conjunto

existente de instituciones políticas –es decir los lugares de la acción de la política” (Baumgartner & Jones, 1991).

En la teoría PET, la retroalimentación positiva es un proceso que ocurre en la agenda macro política cuando las acumulaciones de pequeños cambios en las circunstancias objetivas provocan cambios sustantivos en la política, cuestionando la imagen de la política; y la retroalimentación negativa, ocurre como un proceso de estabilidad que a manera de un termostato estabiliza la política. Así como los asuntos son definidos en el discurso público de diferentes formas, y los asuntos entran y salen de la agenda pública, las políticas públicas existentes pueden ser reforzadas o cuestionadas. El refuerzo crea grandes obstáculos para cualquier cosa que no sea cambios modestos, pero el cuestionamiento de las políticas a sus niveles fundamentales crea oportunidades para dar giros dramáticos en los impactos de las políticas.

La existencia de monopolios de la política surge cuando un subsistema está dominado por un (grupo de) interés, con una estructura institucional identificable, y responsable de la hechura de la política y sustentado por una fuerte idea o imagen. Los monopolios de la política, solo permiten cambios modestos, amortiguando sistemáticamente las fuerzas del cambio.

Los monopolios pueden cambiar o colapsarse. Pueden amortiguar o resistir las fuerzas del cambio, pero cuando la presión para el cambio es grande, pueden provocar la intervención masiva de otros actores políticos no implicados en el asunto, y de otras instituciones gubernamentales. Los nuevos participantes exigirán reescribir las reglas y el balance de poderes, lo cual será reforzado con nuevas estructuras institucionales, donde las anteriores agencias o institu-

ciones dominantes, son obligadas a compartir su poder con el fin de lograr una nueva legitimidad. Los cambios que ocurren con el rompimiento del monopolio pueden ser “blindados” para garantizar que las reformas se apliquen, reestableciendo un nuevo equilibrio y volviendo al procesamiento en paralelo.

Cuando un área de asuntos está en la agenda macropolítica, pequeños cambios en las circunstancias objetivas pueden causar grandes cambios en la política, y se considera que el sistema está sometido a un proceso de retroalimentación. La retroalimentación positiva ocurre cuando un cambio, a veces modesto, causa cambios futuros de efecto ampliado (...). La retroalimentación negativa mantiene la estabilidad en un sistema, algo parecido a un termostato que mantiene la temperatura constante (True et al., 2007).

Lo que determina que un asunto “se incendie” (catch fire), con la retroalimentación positiva (es decir, que logre toda la atención dentro del sistema político), es la interacción entre imágenes de la política cambiantes y las instancias de las políticas. Las imágenes políticas, (mezcla de información empírica y apelaciones emotivas), cohesionan a un monopolio político y definen la política pública, son importantes porque su fortaleza define la estabilidad política. La generación de nuevas imágenes políticas puede atraer nuevos participantes que buscarán alterar el proceso de hechura de las políticas.

E) Enfoque de redes de políticas (EFC). Los avances teóricos de la literatura basada en el enfoque de redes de políticas públicas, han tocado con bastante claridad el problema del cambio político, y se debe a que se centra fundamentalmente en el análisis de estructuras de gobierno distintas a la jerarquía (verticales), o a los mercados (horizontales) y al estudio de cómo la comunicación regular y

el intercambio de información, lleva al establecimiento de relaciones estables e interdependientes (formales e institucionalizadas o informales, descentralizadas y horizontales), entre actores públicos y privados, implicados en la solución y atención de problemas de interés común.

Las redes de políticas públicas forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas (Klijn, 1998a, 1998b), por lo que el enfoque, es un esfuerzo de contextualización del proceso de las políticas, dado el reconocimiento de la complejidad presente en el proceso, la interacción de una gran cantidad de actores políticos y sociales, con intereses, metas y estrategias distintas en cada caso, con interdependencias identificables y patrones estables de relación.

Sobre el cambio político, la consideración de factores externos (tales como las instituciones, las ideas, los valores, las estrategias y tecnologías) como determinantes de las redes de políticas públicas (entendidas como variables dependientes, sus distintas estructuras y sus capacidades), define los actuales derroteros de desarrollo teórico en este campo, por ello, las redes de políticas públicas (su estructura y tipo de interacción), influyen en la forma e intensidad del (potencial) cambio político (Adam & Kriesi, 2007).

El enfoque de redes de políticas públicas, postula que la estructura de redes determina el tipo de cambio político posible, y que éste no ocurre de forma independiente al tipo de red, ni ser entendido bajo el modelo de una respuesta de la red de la política a un estímulo del entorno (estímulo-respuesta). Marsh y Smith, señalan que el grado y velocidad del cambio, están claramente influenciados por la capa-

cidad de la red para mediar, e incluso minimizar los efectos de tales cambios. Considerando dos dimensiones -la distribución del poder (la estructura de poder que determina las capacidades de los actores, y si este es concentrado o fragmentado), y el tipo de interacción y de cooperación entre actores (conflicto, negociación, cooperación) de la red de la política, es posible ofrecer una tipología de cambios potenciales sobre las políticas públicas.

En situaciones conflictivas, se esperan grandes ajustes en las políticas, mientras los cambios incrementales, ocurren más a menudo en situaciones de negociación. Las estructuras (de redes) políticas cooperativas, favorecen el mantenimiento del status quo. Si el poder está fragmentado, se incrementan las posibilidades del cambio político y contra la coalición mayoritaria. Y si el poder es concentrado, faltarán recursos para romper el monopolio político imperante. Y a mayor conflicto y fragmentación en la estructura de la red, mayores serán los potenciales de la misma para favorecer el cambio a gran escala. ²¹

Mecanismos de cambio en las políticas públicas. Para José Real Dato,²² los principales desarrollos teóricos en el área de análisis de políticas públicas, han tenido relación con el intento de proveer una explicación a los procesos de cambio. Sin embargo, señala, los cambios son de naturaleza compleja por su carácter dinámico, sus múltiples fuentes de causación, la multidimensionalidad de la variable dependiente (Hogwood y Gunn 1984), el alto número de participantes, y el carácter interactivo de los efectos de los diferentes factores que influyen en el proceso (Greenberg, Miller, Mohr y Vladeck, 1977; John, 2003). Por lo que el marco teórico conceptual para

²¹ *Ibid*, Cruz-Rubio,

²² Real Dato, José, *Mecanismos de cambio en las políticas públicas: propuesta de marco teórico-conceptual sintético*. http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_08/area6/GT-17/REAL-DATO-JOSE.pdf

estudiarlo, debe tratar de eliminar toda la complejidad del objeto de estudio.

De los diferentes enfoques analíticos, tres han inspirado un mayor número de trabajos empíricos y proyectos: el de ventana de oportunidad o de flujos Múltiples; el de Coaliciones Promotoras; el de Equilibrio Interrumpido o puntuado. Dichos enfoques han sido criticados por la escasa atención que han prestado a los microprocesos y por el tratamiento genérico que ofrecen de las instituciones en el proceso explicativo, especialmente al modo en que los diferentes entornos institucionales influyen el comportamiento de los actores, así como la débil especificación de las relaciones entre la unidad de análisis (el subsistema) y su entorno; la escasa atención a la variable dependiente, especialmente lo concerniente al contenido sustantivo de las políticas (los resultados del proceso); y la tendencia a privilegiar determinados vectores causales sobre otros.

Los tres enfoques representan un gran avance en el estudio y la explicación del cambio en las políticas públicas, sin embargo, muestran la necesidad de un mayor desarrollo teórico para alcanzar una comprensión más completa de los procesos estudiados. En este sentido, pueden constituir el punto de partida para la elaboración de un marco teórico conceptual sintético más comprehensivo, que incluya los avances logrados, y al mismo tiempo, solvente los puntos problemáticos. El 'marco' es utilizado en un sentido estricto: "herramienta para identificar el conjunto de variables y relaciones que deberían ser examinadas para explicar un conjunto de fenómenos" (Sabatier 2007b, 322).

Esta síntesis teórica requeriría abordar los problemas detectados, fundamentalmente el carácter incompleto de las explicaciones causales desarrolladas en los diferentes enfoques de referencia. A tal fin, el marco para análisis y desarrollo institucional, IAD, desarrollado por Ostrom y

colaboradores, ofrece un adecuado punto de partida conceptual: 1) permite presentar las políticas públicas como el resultado de microprocesos, esto es, de la interacción estratégica de participantes individuales dotados de racionalidad limitada; 2) estas interacciones son consideradas en el contexto de estructuras institucionales relevantes, que actúan al mismo tiempo como constricciones y elementos facilitadores de la acción individual; 3) las instituciones son tratadas de manera detallada, lo que permite especificar los diferentes modos en los que afectan el comportamiento individual. Finalmente, el IAD también proporciona las herramientas conceptuales necesarias para abordar la cuestión de las relaciones entre el subsistema y su entorno.

Tipos de mecanismos de cambio. Como resultado de sus orígenes teóricos, los tres enfoques han tendido a enfatizar unos procesos causales sobre otros a la hora de explicar el cambio en las políticas públicas. La importancia que Baumgartner y Jones, conceden a los procesos de movilización del conflicto, los llevó a asignar un papel central a dichos procesos en su explicación de los cambios no incrementales en las políticas. En contraste, el enfoque de las corrientes múltiples da énfasis a la aleatoriedad del proceso de establecimiento de la agenda, inspirado en el modelo de 'cubo de basura' de toma de decisiones, de Cohen, March y Olsen. La explicación de Sabatier y Jenkins-Smith sobre la influencia (limitada) del aprendizaje en el cambio en las políticas, deriva de su interés en el papel de la información técnica en el proceso. En resumen, los tres enfoques muestran la multiplicidad y contingencia de los procesos causales implicados en las dinámicas de políticas.

La idea de la posibilidad de unir estos diferentes procesos causales en un marco explicativo integrado y coherente que dé cuenta tanto del cambio en las políticas como de su estabilidad, dio como resultado una

tipología de tres diferentes procesos causales generativos o mecanismos de cambio: 1) cambio endógeno; 2) por expansión del conflicto; 3) por impactos exógenos. Esta tipología especifica analíticamente procesos causales alternativos que, en la práctica, pueden interaccionar unos con otros produciendo complejas secuencias de cambio.

1. Mecanismo de cambio endógeno. En los subsistemas autónomos, el cambio en las políticas es endógeno como resultado exclusivo de los procesos de interacción entre los participantes en el subsistema (decisores, insiders y outsiders). En estos contextos, los participantes promueven el cambio cuando perciben que los beneficios (reales o esperados) que reciben, se deterioran o lo harán como consecuencia de un mal funcionamiento en uno o más de los componentes del diseño de la política, o porque entre las atribuciones de su rol está la de corregir dichos fallos.

2. Mecanismo de cambio por expansión del conflicto. Los actores inconformes con el funcionamiento y/o los productos resultantes del subsistema, cuando se encuentran ante la imposibilidad de modificar esta situación a través de la acción dentro del mismo subsistema, tratan de subvertirla expandiendo el conflicto fuera de sus límites. Dados los costes que para los promotores del cambio supone la activación de este mecanismo, resulta plausible suponer que los participantes en el subsistema recurrirán a la expansión del conflicto sólo si fracasan los mecanismos de cambio interno del propio subsistema. En este sentido, es más probable que los participantes que ocupan una posición periférica, o los recién llegados al subsistema, recurran a la expansión del conflicto para promover el cambio en la política, que aquellos actores con una posición de acceso a la decisión en el subsistema.

3. Mecanismo de cambio por impactos exógenos. Los tres enfoques (PEF, MSF, ACF), identifican una amplia variedad de factores exógenos que

influyen el cambio de políticas públicas: acontecimientos críticos (crisis políticas o económicas, catástrofes), cambios constitucionales, cambios generalizados en la opinión pública o en la cultura política, cambios de gobierno, reorganizaciones administrativas, cambios en otros subsistemas vinculados o en subsistemas homólogos o similares, etc. Los tres presentan los factores como elementos contextuales en las situaciones de acción, siendo su influencia en el cambio de las políticas mediada por la interacción dentro del subsistema o en las arenas externas relevantes.²³

1.3 Marco de Coaliciones Promotoras (ACF) o de causa

Este enfoque nace a finales de los años ochenta como alternativa crítica a la heurística procesal de Lasswell, y asume que el proceso de las políticas públicas es tan complejo (en términos sustantivos como legales), que los participantes deben especializarse si quieren influir en el proceso que se desarrolla al interior de los subsistemas de políticas, que es la unidad de análisis del marco, compuesta por participantes que regularmente buscan influir en la definición de los problemas, en el debate público y en la toma de decisiones. En cada subsistema, los participantes están agrupados en una o más coaliciones promotoras compuestas por funcionarios de organizaciones gubernamentales, de organizaciones privadas, investigadores, periodistas, directivos públicos, líderes de grupos de interés, legisladores, etc.

El ACF postula que los cambios en el sistema de creencias influyen el cambio en las políticas públicas, es decir, *habrá cambio político cuando se produzcan transformaciones en el sistema de creencias*. El marco considera dos tipos de cambio: los grandes cambios (conllevan cambios en las creencias profundas de la política), y los pequeños cambios (producen

²³ *Ibid*, Real Dato, José

cambios en las creencias secundarias). Con el paso de los años, la acumulación de evidencia y la secuencia de pequeños cambios, pueden producir *cambio por aprendizaje*, modificando no sólo las creencias secundarias sino también las creencias profundas. Otro aspecto importante que define el subsistema de la política son los recursos de las coaliciones, definidos como aquellos elementos que usan para influir el proceso político y en las políticas.

El marco identifica dos caminos críticos para el cambio político. El primero y fundamental es de *orden interno*, que deviene como ejercicio de aprendizaje y acumulación de conocimiento. El segundo, de choques o *perturbaciones externas* al subsistema de la política, como cambios en las condiciones económicas, en la opinión pública, en la coalición gobernante o dominante, o por decisiones políticas o impactos provenientes de otros subsistemas. El marco postula que dichos factores externos, afectan el comportamiento de los actores del subsistema, y que es una condición necesaria (pero no suficiente), para que los grandes cambios políticos ocurran, considerando estas perturbaciones como *oportunidades para el cambio*. Posteriormente se incluyeron dos vías más de análisis: choques internos y cambio por acuerdos concertados. ²⁴

Para Sabatier, el análisis de políticas públicas por "etapas" del ciclo, que separa el "establecimiento de la agenda" del proceso más amplio de la formulación de políticas para explicar el cambio, no es realista ni efectivo. Y tampoco se puede analizar el cambio, solo por la convergencia de las corrientes analítica y política que harían una ventana de oportunidad, según Kingdon, sino que, *solo el análisis, las ideas y la información produce la gran fuerza impulsora del cambio*. Sabatier insiste sobre la necesidad de elaborar una teoría del proceso de políticas públicas

²⁴ Cruz-Rubio, César Nicandro, Enfoques y tipologías, *Op cit.* p. 13-14.

más exhaustiva capaz de someterse a prueba, y mediante la unión de diversos marcos, nazca una "mejor teoría" que pueda predecir los cambios en las políticas públicas.

Alejándose de los enfoques del triángulo de hierro de las ciencias políticas y del ciclo de las políticas, Sabatier propone conceptualizar el proceso de las políticas públicas sobre la base de subsistemas de políticas. Sostiene que todos los que desempeñan un papel en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas públicas, forman parte de dicho subsistema: los elementos del triángulo de hierro, los grupos de interés, la burocracia, los políticos electos, los analistas académicos, los think tanks, los investigadores, los periodistas y otros actores de los diversos niveles de gobierno, estando dentro de éste, las "coaliciones promotoras", que se distinguen entre sí por sus convicciones y recursos.

También postula, que el establecimiento de la agenda y otras etapas relacionadas con el proceso de políticas públicas, está dominado por la opinión de las élites, no por el de la opinión pública, por lo que, para entender el cambio en las políticas públicas, es necesario estudiar la opinión de las élites y los factores que la hacen cambiar. Y cuando las convicciones centrales están en disputa, la composición de los aliados y los oponentes, permanece estable, y dentro de las coaliciones promotoras habrá un alto grado de acuerdo en los aspectos centrales de las políticas, pero menor en los aspectos secundarios, por lo que, es más probable que sucedan cambios en los aspectos secundarios que en los centrales. Y en el nivel central de las políticas, los cambios "suelen ser resultado de perturbaciones en los factores no cognitivos externos al subsistema", que producen cambios en las condiciones macroeconómicas o nuevas coaliciones en el sistema. En el nivel "secundario", el cambio, es resultado del "aprendizaje orientado a las políticas públicas" dentro de las coaliciones

promotoras, y entre ellas; que el aprendizaje es un proceso que implica “alteraciones relativamente duraderas en el pensamiento o las intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia, y que tienen que ver con el logro o la modificación de preceptos dentro del sistema de creencias de los individuos o las colectividades, como las coaliciones promotoras” (Sabatier, 1993).²⁵ Asimismo, el tiempo mínimo requerido para cumplimentar y observar el producto de una política pública, es que tenga al menos una década de implantada.

Las coaliciones promotoras están compuestas por “las personas que provienen de una variedad de posiciones [...], quienes comparten un particular sistema de creencias (esto es, un juego de valores básicos, suposiciones causales y percepción del problema) y quienes muestran un grado nada trivial de actividad coordinada a lo largo del tiempo” (Sabatier, 1993). Son “actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). Estos actores que pertenecen a instituciones públicas y privadas, “procuran manipular las reglas, presupuestos, y al personal de las instituciones gubernamentales para alcanzar sus objetivos con el tiempo” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). En la mayoría de los casos, en un subsistema hay de dos a cuatro coaliciones importantes. “Las coaliciones de causa con sistemas de creencias claramente articulados y relativamente estables, necesitan tiempo para desarrollarse, y pueden hacerlo bien solo en la presencia de conflicto sostenido en la política pública.” (Sabatier 1993).

No todos los actores de un subsistema de política pertenecen a una de las coaliciones de causa, también existen “intermediarios de la política” o policy brokers, que no pertenecen a ninguna coalición, siendo su prin-

²⁵ *Op. cit.* Parsons, p. 227

principal preocupación, mantener el nivel del conflicto político dentro límites razonables y poder alcanzar alguna solución al problema.

Ante la pregunta, *¿por qué cambian las políticas?*, Sabatier responde: *por la razón de que las ideas cambian*, por lo que éstas juegan un papel fundamental en el cambio. El marco permite contrastar de manera empírica, el papel que juegan las ideas en el cambio de políticas, mediante dos instrumentos, 1) el sistema de creencias, y 2) el aprendizaje orientado a las políticas.

Principales términos del ACF

Sistema de Creencias, son los "conjuntos de prioridades de valor y asunciones causales, teorías implícitas sobre cómo alcanzar los objetivos, percepciones sobre el estado del mundo (incluyendo la magnitud del problema), percepciones sobre la eficacia de los instrumentos, etc.". Este concepto es la plantilla sobre la cual se mide el cambio respecto de las creencias de las diferentes coaliciones. El sistema está organizado en una estructura tripartita y jerárquica en tres tipos principales: 1) el *núcleo profundo del sistema de creencias*, que son las más amplias y estables, e incluye creencias normativas y ontológicas básicas que son predominantemente normativas (creencias liberales y conservadoras); 2) *creencias del núcleo de la política*, que tienen alcance moderado y abarcan la totalidad de un subsistema de política:

"... prioridades de valor fundamentales, tales como la importancia relativa del desarrollo económico versus protección medioambiental; percepciones básicas concernientes a la seriedad general del problema y sus principales causas; y estrategias para realizar valores nucleares dentro del subsistema, tal como la división apropiada de autoridad entre gobiernos y mercados, el nivel de gobierno más

apropiado para llevar el problema, y los instrumentos básicos de la política que deben usarse” (Sabatier, 1998: 103).

y; 3) *aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición*. En comparación con las creencias del núcleo de la política, las creencias secundarias son más limitadas en su alcance porque no cubren todo el subsistema, tienen una base empírica y son las que más cambian en el tiempo. Sus aspectos comprenden, “Un largo conjunto de creencias concernientes a la seriedad del problema, la importancia relativa de diversos factores causales en escenarios específicos, preferencias de políticas en cuanto a regulaciones deseables o repartos presupuestarios, el diseño de instituciones específicas, y las evaluaciones de la ejecución de los diversos actores” (Sabatier). Las creencias más importantes son las del núcleo de la política, porque son más evidentes para el individuo que las del núcleo profundo, y guías más eficaces para el comportamiento que las creencias secundarias (Martinon, 2006). Son el adherente de las coaliciones y las que definen el ámbito de un subsistema de política pública.

Estructura de los sistemas de creencias de las elites de las políticas públicas, 1968

	NUCLEO PROFUNDO	NUCLEO DE LA POLITICA	ASPECTOS SECUNDARIOS
Características Definitorias: Ámbito, Susceptibilidad al cambio, Componentes ilustrativos	<p>Axiomas normativos fundamentales y ontológicos a lo largo de todos los subsistemas de políticas.</p> <p>Muy difícil; semejante a una conversión religiosa.</p> <p>1. La naturaleza humana:</p> <p>a) inherentemente malo frente a socialmente redimible.</p> <p>b) Parte de la naturaleza frente a dominio sobre la naturaleza</p> <p>c) Egoístas intolerantes frente a contractualistas.</p> <p>2. prioridad relativa de varios valores últimos: libertad, seguridad, poder, conocimiento, salud, amor, belleza, etc.</p> <p>3. Criterios básicos de distribución de la justicia: ¿El bienestar de quién es importante? El peso relativo de uno mismo, el grupo primario, todo el mundo, generaciones futuras, otras especies, etc.</p> <p>4. identidad sociocultural (de etnia, religión, genero, profesión)</p>	<p>Posiciones fundamentales en la política concernientes a las estrategias básicas para la concesión de los valores nucleares dentro del subsistema.</p> <p>En todo el subsistema: Difícil, pero puede ocurrir si la experiencia revela serias anomalías</p> <p>1. Orientación sobre las prioridades de valor básicas.</p> <p>2. Identificación de grupos u otras entidades cuyo bienestar es la máxima preocupación.</p> <p>Preceptos con un componente empírico sustancial:</p> <p>3. Sobre todo la seriedad del problema</p> <p>4. Causas básicas del problema</p> <p>5. Distribución adecuada de autoridad entre gobierno y mercado.</p> <p>6. Distribución adecuada de autoridad entre los niveles de gobierno.</p> <p>7. Prioridad respecto a los diversos instrumentos de políticas públicas (regulación, seguros, educación, pagos directos, créditos fiscales).</p> <p>8. Método de financiación.</p> <p>9. Capacidad de la sociedad para resolver el problema (competición de suma cero frente a potencial para la mutua adaptación; pluralismo tecnológico frente a cargos electos)</p> <p>10. Participación del público frente a expertos y frente a cargos electos.</p> <p>11. <i>Núcleo de la política/Preferencias de la política.</i></p>	<p>Decisiones instrumentales e investigaciones informativas necesarias para la implantación del núcleo de la política.</p> <p>Generalmente, solo parte del subsistema. Moderadamente fácil; este es el tema de la mayor parte de la <i>policy-making</i> administrativo e, incluso, legislativo</p> <p>1. Seriedad de aspectos específicos del problema en espacios específicos.</p> <p>2. Importancia de los diversos nexos causales en diferentes espacios y a lo largo del tiempo.</p> <p>3. La mayoría de las decisiones referidas a las reglas administrativas, disposiciones presupuestarias, disposición de casos, interpretación estatutaria, e incluso revisión estatutaria.</p> <p>4. información referida a la puesta en marcha de programas específicos o instituciones.</p>

Aprendizaje orientado a las políticas. Este concepto se refiere a las alteraciones de pensamiento relativamente duraderas, o a las intenciones conductuales que son resultado de la experiencia y que están interesadas en el logro (o revisión) de las políticas públicas, son “las alternaciones relativamente duraderas de pensamiento o las intenciones conductuales que son resultado de la experiencia o la nueva información y esto está motivado por el logro o la revisión de objetivos de política” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). También, “es un proceso continuo de investigación y adaptación motivado por el deseo de realizar las creencias del núcleo de la política” (Sabatier, 1988). Primero, aprecia si los actores han aprendido (si hay cambio en sus sistemas de creencias); después, si ese cambio se traslada o no a la política pública. Para Bennet y Howlett, es imposible observar la actividad de aprendizaje aislada del cambio que se quiere explicar, “sólo podemos saber que el aprendizaje ha tenido lugar porque un cambio en la política pública se ha presentado”.

El aprendizaje no puede afectar al núcleo de la política, sino solo a los aspectos secundarios. Para Jenkins-Smith/Sabatier, “A causa de la resistencia al cambio de las creencias nucleares, [...] tal aprendizaje orientado a las políticas queda normalmente confinado a los aspectos secundarios de los sistemas de creencias”. Los cambios en los elementos nucleares de las políticas públicas, requieren el reemplazo de una coalición dominante por otra, y esa transición es, hipotéticamente, el resultado de los cambios externos al subsistema.

Para Küebler, en los procesos de elaboración de políticas públicas, los enfrentamientos se dan más entre actores que tienen sistemas de creencias distintos, que entre grupos que defienden intereses materiales divergentes, y el cambio en la política se explica por el aprendizaje orientado a la política: “En la teoría de las coaliciones de causas, un individuo,

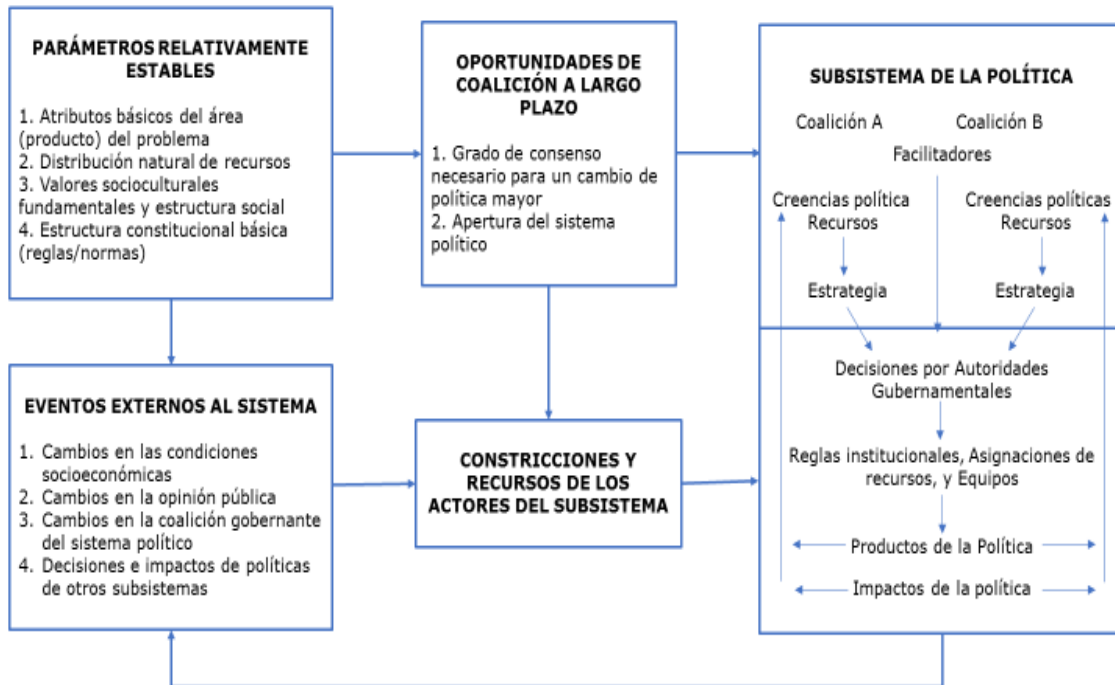
ante la toma de una decisión, puede que tome dos elecciones distintas en dos momentos diferentes a causa del aprendizaje de políticas públicas. Los sistemas de creencias y las preferencias cambian gradualmente a lo largo del tiempo en la medida en que los individuos son persuadidos a aceptar los argumentos de otros, o acumulan información por medio de la experiencia. Los sistemas de creencias están sujetos al cambio incremental, y las alternativas de políticas, que reflejan los sistemas de creencias, están sujetas al cambio incremental también" (Schlager, 1993)

Hipótesis del Marco de Coaliciones Promotoras

SOBRE LAS COALICIONES DE CAUSA
Hipótesis 1. Cuando se dan las mayores controversias dentro de un subsistema de políticas maduro y las creencias del núcleo de la política están en juego, en alineamiento de aliados y oponentes tiende a ser más aceptable a lo largo de periodos de más o menos una década.
Hipótesis 2. Los actores de una coalición de causa mostraran un consenso substancial sobre cuestiones pertenecientes al núcleo de la política, aunque menos respecto a los aspectos secundarios.
Hipótesis 3. Un actor (o coalición) abandonará los aspectos secundarios de su sistema de creencias antes de reconocer debilidad en el núcleo de la política.
Hipótesis 10. (Nueva en 1993). Las elites de grupos con propósitos están más constreñidas en su expresión de creencias y posiciones de política que las elites de grupos materiales.
Hipótesis 11. (Nueva en 1993). Dentro de una coalición, las agencias administrativas generalmente promoverán posiciones más moderadas que las de los grupos de interés aliados a ellas.
SOBRE EL CAMBIO
Hipótesis 4. (Revisada en 1993). Los atributos de núcleo de la política de un programa permanezcan en poder en esa jurisdicción específica no serán significativamente revisados mientras la coalición de la causa que inició el programa permanezca en el poder esta jurisdicción, excepto cuando el cambio es impuesto por la jurisdicción jerárquicamente superior.
Hipótesis 5. (De 1997). Perturbaciones significativas externas al subsistema (por ejemplo, cambios de condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en las coaliciones de gobierno de sistema total, o en los productos de las políticas de otros subsistemas) son causa necesaria, pero no suficiente del cambio de los atributos de núcleo de una política de un programa de acción gubernamental.
SOBRE EL APRENDIZAJE
Hipótesis 6. El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre las dos coaliciones. Esto requiere que: a) Cada coalición tenga los recursos técnicos para participar en el debate, y que b) El conflicto sea entre aspectos secundarios de uno de los sistemas de creencias y elementos nucleares del otro, o, alternativamente, entre importantes aspectos secundarios de ambos sistemas de creencias.
Hipótesis 7. Los problemas para los cuales existen teoría y datos cuantitativos aceptados son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias, que esos en los cuales los datos y la teoría son generalmente cualitativos, bastante subjetivos, o faltan totalmente.
Hipótesis 8. Los problemas que incluyen sistemas naturales son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas que aquellos que incluyen sistemas puramente sociales o políticos, porque, en los primeros, muchas de las variables críticas no son estratégicas en sí mismas y porque la experimentación controlada es más factible.
Hipótesis 9. (Nueva en 1993). El aprendizaje orientado las políticas ente sistemas de creencias es más probable cuando existe un foro que es: a) Suficientemente prestigioso para forzar a los profesionales de las distintas coaliciones a participar; y b) Dominando por normas profesionales.
Hipótesis 12. Incluso cuando la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de la coalición opositora, puede tener importantes impactos en la política, al menos en el corto plazo, al alterar los puntos de vista de los <i>Policy Brokers</i> o de otros funcionarios gubernamentales importantes. (Fuente: Sabatier y Weible 2007: 220).

El análisis de la terminación de una política pública conforme el Marco de Coaliciones Promotoras, debe considerar además de los preceptos del enfoque, los cinco subsistemas de su diagrama, donde cuatro de ellos son variables independientes (parámetros relativamente estables; eventos externos al sistema; oportunidades de negociación a largo plazo; constricciones y recursos de los actores), y uno dependiente, el subsistema de política, que es donde se procesa y genera la política pública resultante de la interrelación entre los factores independientes.

Marco de Coaliciones Promotoras (MCP)



Elaboración propia con base en Diagram of the Advocacy Coalition Framework. Sabatier/Weible, 2007 ²⁶

²⁶ Sabatier, Paul, A. Weible, Christopher, M, *The Advocacy Coalition Framework, Innovation and Clarifications*, en *Theories of the policy process*, Westview press, 2007, p. 202

Marco de análisis de la investigación. La implantación de una política pública tiene como resultado el beneficio de determinados grupos en detrimento de otros, de lo que se infiere que siempre habrá coaliciones interesadas en subir a la agenda gubernamental políticas públicas que correspondan a sus intereses. En este sentido, la investigación sobre la política pública hacia la marina mercante mexicana y española, se hizo conforme el Marco de Coaliciones Promotoras, debido a que sus subsistemas y premisas, permitían explicar de mejor manera las circunstancias que hicieron posible la terminación de la política pública hacia la marina mercante en ambos países, España y México.

En la estructuración de los capítulos 2 y 3, nos apoyamos en el diagrama de flujo del ACF y sus subsistemas, resultando lo siguiente: en *Parámetros relativamente estables*, describimos la política marítima del régimen franquista, y del "revolucionario" mexicano que prohicieron en ambos países el proteccionismo; en *Eventos externos al sistema*, analizamos la crisis económica en México y la marítima en España, que influyeron en la terminación de la política proteccionista; en *Estructuras de oportunidad de coalición a largo plazo*, los acuerdos tomados por las coaliciones de cada país para lograr su objetivo, en un caso obtener nuevos negocios y en el otro, conseguir el segundo registro que buscaban, así como los cambios políticos que modificaron las reglas del juego en cada país; en *Constricciones y recursos de los actores*, estudiamos la capacidad organizacional de los navieros y sus organizaciones creadas durante el proteccionismo y en liberalización económica; en *Subsistema de la política*, describimos lo realizado por los actores para influir la Agenda de la autoridad para que la política pública resultante fuera conforme a sus intereses; y finalmente, los resultados de la política marítima implantada en su flota mercante.

1.4 Estudios sobre el transporte marítimo

El transporte marítimo, es la acción de llevar personas (pasajeros) o cosas (cargas sólidas o líquidas), por mar, de un punto geográfico (puerto), a otro a bordo de un buque, acción que normalmente tiene fines lucrativos. Dependiendo del alcance de la actividad, puede ser para comercio internacional o dentro del propio país, al realizado entre países se le conoce como transporte de Altura, y el que se lleva a cabo entre puertos del mismo país, transporte de Cabotaje.

El transporte marítimo mercante es una actividad de incertidumbres, porque no solamente está expuesto el barco a los peligros de la mar (ciclones, marejadas, piratería), sino también el Armador a las fluctuaciones políticas y económicas de su país de origen; además, es un negocio muy regulado en el ámbito operativo del barco, como la seguridad, el control de desechos, de calidad, control de la contaminación, etc.

La Organización Marítima Internacional (IMO en inglés), es un organismo dependiente de la Organización de Naciones Unidas, que regula el transporte marítimo para mejorar la seguridad marítima y prevenir la contaminación de los mares. La UNCTAD-ONU, publica anualmente un informe intitulado, *El transporte marítimo*, que da cuenta del estado que guarda la industria, el número de embarcaciones en activo, por país, por principales empresas, del volumen y monto del comercio por mar, de los desguaces, los fletes, volumen y tipo de mercancías transportadas, etc. La mayor parte de la información que contiene el informe, proviene de otras organizaciones internacionales, como la OCDE, empresas privadas especializadas en el medio sobre seguridad, seguros, análisis, etc, como Lloyd's Register, Clarkson Research Services, entre otras.

1.4.1 Transporte marítimo internacional

Evolución histórica. La historia del transporte marítimo y el desarrollo portuario se remonta a más de 3,500 años aC. Desde entonces, el transporte de mercancías vía marítima ha evolucionado a la par de las necesidades del comercio y la capacidad técnica del hombre para construir barcos cada vez más grandes y eficientes, instalaciones portuarias para la manipulación de mercancías y la interconectividad con otros medios de transporte. Hasta hace dos siglos, la actividad comercial marítima la ejercían los dueños del buque (los armadores), y las mercancías las cargaban y descargaban en las factorías donde esperaban venderlas, y los puertos eran fondeaderos donde los barcos se protegían de los vientos que resultaban más peligrosos que las olas.

En la última mitad del siglo diecinueve, cuando los barcos de vapor eran cada vez mayores y más rápidos, el barqueo resultaba antieconómico por requerir mayores tiempos en puerto que en el viaje, por lo que se construyeron muelles aptos para cualquier tráfico y crearon organismos rectores que se ocuparon de las obras y de la administración y explotación del puerto.

A partir de los años setenta, el tráfico marítimo internacional aumentó grandemente y los buques se especializaron para transportar diferentes tipos de mercancías; las grandes industrias se instalaron en las áreas portuarias o cerca de ellas para reducir costos de materias primas importadas y acortar los largos transportes terrestres; los grandes buques petroleros y de minerales, por su mayor calado, solo pueden entrar en pocos puertos; la manipulación de mercancías y productos se ha mecanizado, etc. y en los grandes puertos, la función industrial priva sobre la comercial, y se ha recurrido a muelles especializados, a puertos de distribución o a instalaciones costa afuera, por lo que, los puertos actuales, por

su organización y funciones, se consideran empresas tan complicadas como cualquier otra y muy importantes para cualquier economía nacional.

Evolución del transporte marítimo. El marítimo, es el medio de transporte por el cual se realiza el mayor movimiento de mercancías, sea por contenedor, a granel, secos, líquidos o gaseosos, en el comercio internacional. Mueve más del 80% del comercio mundial y más del 70% de su valor; la Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo de 2015 (UNCTAD), informó que durante la década de 2005 a 2014, los fletes de mercancías equivalieron a 9% del valor total de las importaciones de los países. Los avances tecnológicos, las economías de escala, la facilitación del transporte y la construcción de buques más eficientes en consumo de combustible, han contribuido a bajar los costos de fletes,²⁷ por lo que, el marítimo es el transporte más económico por Ton/milla respecto de otros modos de transporte, además, de más seguro y estar en permanente evolución en el diseño y construcción de buques e instalaciones portuarias.

Se estima que el tráfico portuario mundial en contenedores creció 3,8%, con 601.8 millones de TEUs. Sin embargo, el aumento no mejoró la rentabilidad del sector, no obstante que, por primera vez en una década, disminuyó el número de buques en servicio. Tras duplicar la capacidad de carga de la flota mundial entre 2001 y 2012, se ralentizó el mayor ciclo de construcción de buques de la historia. A pesar de haber menos buques nuevos, el tonelaje mundial siguió aumentando durante 2012, situándose en un 6% más respecto de inicios del año, lo que significa que, en 2012, persistió el exceso de oferta de capacidad de carga.

²⁷ Centro de noticias ONU, Disponible en:
<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33601#.VyPC0Hqnwqg>

La constante incorporación de nuevos buques a un mercado con exceso de oferta y debilidad de la economía mundial, ejerció fuerte presión sobre los fletes, por lo que, los bajos precios de flete registrados en 2012, disminuyeron los ingresos de los transportistas hasta niveles similares o incluso inferiores a los costos de operación. Ante esto, los transportistas pusieron en marcha diferentes estrategias, siendo una de ellas la reducción del consumo de combustible.

El Informe señala que, en los años 2012 y 2013, se mantuvo la tendencia al aumento del tamaño de los buques mercantes y a la reducción del número de empresas prestadoras de servicios. De esta forma, la cantidad media de líneas navieras por país disminuyó 27% en el último decenio, pasando de 22 en 2004 a 16 a inicios de 2013.²⁸

Crecimiento de la flota mundial y principales tipos de buques. En enero de 2014, la flota mundial alcanzaba un total de 1,690 millones de TPM. Los graneleros representaban 42.9% del tonelaje total, los petroleros 28.5% y los buques portacontenedores 12.8%. Desde 1980, la proporción de buques graneleros ha aumentado 58%, mientras que los petroleros disminuido 43%. La carga no a granel se ha ido transfiriendo a los contenedores, por lo que la proporción de la flota portacontenedor aumentó 677% desde 1980, y la de carga general, disminuyó 73%. (Cuadro 1)

²⁸ *Las tendencias del transporte marítimo.* Disponible en <http://www.lsansimon.com/las-tendencias-del-transporte-maritimo/>

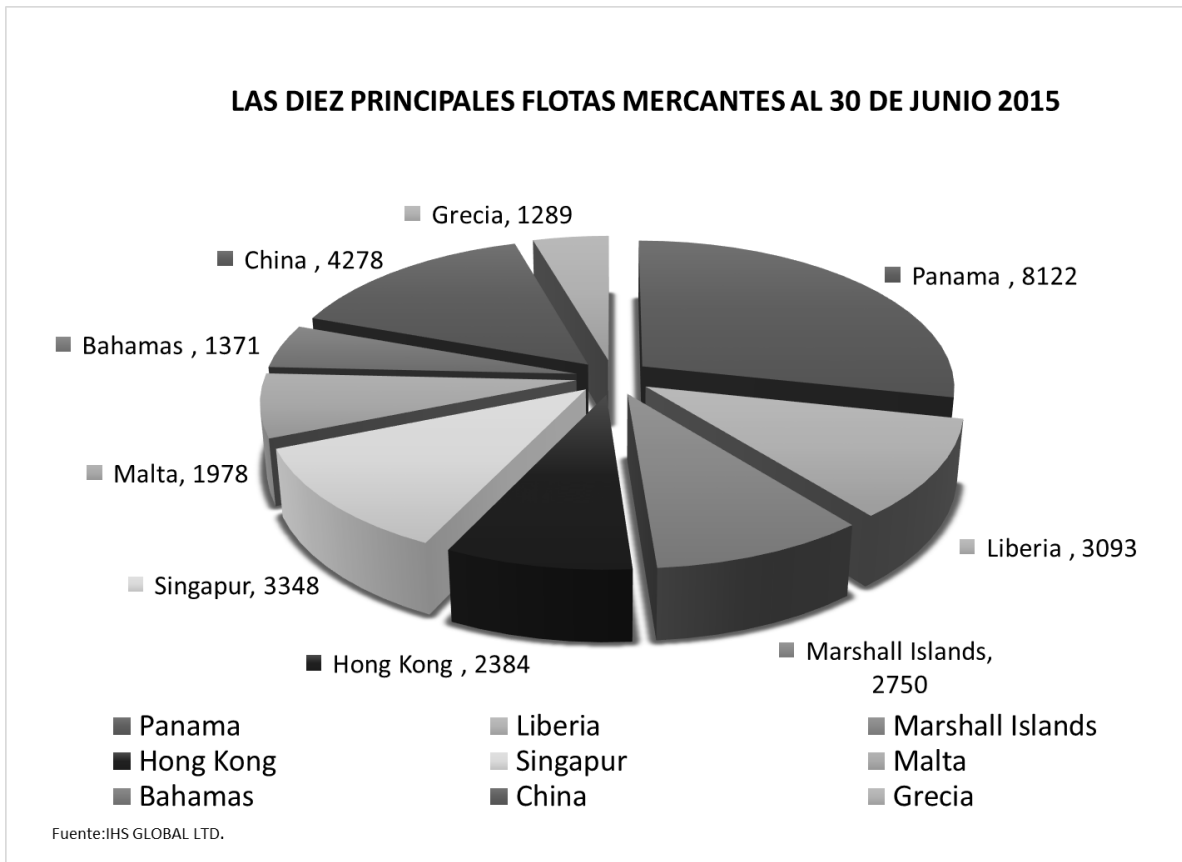
Cuadro 1.1 ²⁹

CRECIMIENTO DE LA FLOTA MUNDIAL POR TIPOS DE BUQUES				
Tipos de Buques	2014		2015	
	Miles	TPM	%	%
TANQUEROS	482,447	28,6	489,338	28,0
GRANELEROS	728,322	43,1	760,468	43,5
CARGUEROS	77,505	4,6	76,731	4,4
PORTACONTENEDORES	215,880	12,8	227,741	13,0
OTROS MERCANTES	185,306	11,0	194,893	11,1
GASEROS	46,335	2,7	49,675	2,8
QUIMIQUEROS	41,688	2,5	42,181	2,4
OS SUPPLY	69,513	4,1	74,174	4,2
PASAJEROS	5,531	0,3	5,797	0,3
OTROS TIPOS	22,241	1,3	23,086	1,3
Total Mundial	1,874,768	100	1,944,084	100

Registro, estructura y propiedad de la flota mercante mundial. Es importante indicar que, respecto de las flotas del transporte marítimo, el concepto de “nacionalidad” en el contexto de la propiedad, suele ser independiente del pabellón nacional del buque. Actualmente, la mayoría de los buques enarbolan pabellones de país diferente a la nacionalidad del propietario, los que ubican cada vez más sus empresas en terceros países, añadiendo una tercera dimensión a la nacionalidad de un buque y su propietario. La nacionalidad de un buque se define por el país del pabellón que enarbola; la nacionalidad del propietario puede ser diferente; y la empresa que controla el buque, puede estar basada en un tercer país. Estas diferencias hacen que el concepto histórico de “flotas nacionales” sea cada más impreciso y tenga menos sentido. (ver Gráfica 1.1)

²⁹ Transporte marítimo 2014. Confer. de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD. p. 30

Gráfica 1.1 ³⁰



Principales Armadores y Operadores de la flota mundial. A principios de 2014, el principal operador de portacontenedores en términos de capacidad de transporte de contenedores en TEUs era MSC, con sede en Suiza, le siguen Maersk Line (Dinamarca), y CMA-CGM (Francia). Muchos de los buques desplegados por los operadores, no son de su propiedad, sino arrendados a los denominados “propietarios que dan sus buques a flete”. A principios de 2014, alrededor del 60% de la cartera de pedidos de nuevos portacontenedores corresponde a estos propietarios, y el 40% a los propios operadores de buques de línea. (ver Cuadro 1.2)

³⁰ El transporte marítimo, *Op. cit.* p. 35

Cuadro 1.2 ³¹

Principales compañías de transporte de contenedores de línea, 1 de enero de 2014 (numero de buques y capacidad total de transporte en servicio, en TEU, clasificadas por TEU)						
Categoría	Operador	Buques	TEU	%0-499 TEU*	%5.000-9.999 TEU*	%>= 10,000 TEU
1	Mediterranean Shipping Company S.A,	461	2,609,181	27.14	40.42	32.45
2	Maersk Line	456	2,505,935	27.35	47.88	24.77
3	CMA CGM S.A	348	1,508,007	30.83	34.09	35.08
4	Evergreen Line	229	1,102,245	27.64	53.49	18.87
5	COSCO Container Lines Limited	163	879,696	24.03	42.90	33.07
6	Hapag-Lloyd Aktiengesellschaft	159	762,613	49.34	33.35	17.31
7	China Shipping Container Lines Company Limited	134	750,644	30.4	31.73	37.87
8	Hanjin Shipping Company Limited	115	671,210	30.54	39.95	32.5
9	APL Limited	121	629,479	30.14	44.42	25.45
10	United Arab Shipping Company(S.A.G.)	73	610,294	19.01	15.60	65.39
11	Mitsui O.S.K. Lines Limited	119	607,562	32.26	53.99	13.75
12	Yang Ming Marine Transport Corporation	107	561,172	28.27	46.78	24.95
13	Hamburg Sud	112	539,793	44.48	53.57	1.95
14	Orient Overseas Container Line Limited	98	510,115	27.88	59.18	12.94
15	Nippon Yusen Kabushiki Kaisha	104	488,848	40.45	46.08	13.46
16	Hyundai Merchant Marine Company Limited	64	392,874	20.83	46.44	32.73
17	Kawasaki Kisen Kaisha Limited	72	368,746	34.46	58.01	7.52
18	Pacific International Lines (private) Limited	137	365,693	86	14.00	-
19	Compañía Sud Americana Vapores S.A.	58	320,273	28.94	71.06	-
20	Zim Integrated Shipping Services Limited	71	305,192	63.48	23.34	13.19
21	Delmas	80	178,926	90.34	9.66	-

Flota marítima de portacontenedores. Los 214 buques portacontenedores entregados en 2015, incorporaron a la flota mundial 1.55 millones de TEUs, que representó un aumento de 8,5% respecto de 2014, lo que significa el mayor incremento interanual de la historia. Dicha flota volvió a aumentar por cuarta ocasión, estableciendo al cierre del ejercicio unos 5,200 buques con capacidad para transportar 19.94 millones de TEUs, según Alphaliner. Al aumento de buques se suma la disminución de des-

³¹ El transporte marítimo, *Op. cit.* p. 42 y 43

guaces. En 2015, fueron retirados 150,000 TEUs, que son menos de la mitad de los 380,000 desguazados en 2014.

El tamaño medio de la capacidad de carga de la flota se ha duplicado en el presente siglo, de 3,700 TEUs promedio; en 2015, el tamaño medio de los buques ascendió a 8,400 TEUs. El número de grandes portacontenedores va en aumento; actualmente, 22% de los buques superan los 10,000 TEUs, mientras que en 2011 eran sólo 4% de la flota mundial.

Según Alphaliner, en 2015, los operadores encargaron la construcción de 60 buques de entre 18,000 y 22,000 TEUs, lo que representa 24% de la cartera de pedidos que los astilleros manejaban, además, haber sido ordenadas 52 naves de entre 10,000 y 13,300 TEUs, en 2014.

Conforme las previsiones de Drewry, la capacidad de la flota mundial crecerá entre un 5 y 6% por encima de las previsiones de la demanda en los próximos dos años. Aunque la brecha entre oferta y demanda ralentizará su ritmo de crecimiento a un lustro, los operadores tendrán que abordar la manera de restablecer el equilibrio ante la sobrecapacidad acumulada.³²

1.4.2 Cambio en la política marítima y comercial

En el periodo posterior a la Segunda guerra mundial, el mercado de bienes tuvo un crecimiento acelerado que requirió de los sistemas de transporación un cambio radical que afectó principalmente al marítimo, por ser este medio el que mueve 80% de la carga internacional de mercancías. Por ello, los navieros se vieron en la necesidad de empezar a ofrecer

³² Cadena de suministro, 13/01/2016, Disponible en: <http://www.cadenadesuministro.es/noticias/el-transporte-maritimo-esta-a-punto-de-superar-los-20-millones-de-teus-de-capacidad/>

servicios integrados con métodos más eficientes para la manipulación y el traslado de mercancías.

La "unitización" fue uno de los cambios más significativos; ésta es la transportación de cualquier tipo de mercancías en unidades de carga estandarizadas (contenedores) y almacenadas con equipamiento mecánico. La introducción del contenedor inició en los años cincuenta y el buque portacontenedores a mediados de los sesenta, desde entonces, el porcentaje de carga general transportada en contenedores se ha incrementado en los puertos del mundo.

El transporte puerto a puerto fue sustituido por la intermodal puerta a puerta, donde el marítimo representa alrededor del 30% de los costos totales del transporte. Esta modalidad de transporte más compleja desde el punto de vista organizativo y más intensivo en capital, condujo a la formación de grandes compañías transnacionales que explotan líneas *round-the-world*, que obligó a las navieras a abordar procesos de diversificación para adecuarse a las nuevas condiciones del mercado, integrando actividades de logística y gestión de terminales portuarias.

Conforme la Convención de las Naciones Unidas sobre Transporte Internacional Multimodal de Mercancías, el Multimodal es "El transporte de mercancía utilizando, al menos dos modos de transporte diferentes, cubierto por un contrato de transporte multimodal, desde un sitio en un país donde el operador de transporte multimodal se encarga de ellas, hasta un sitio designado para entrega, situado en un país diferente".³³ El transporte multimodal es la coordinación de diferentes modos de transporte utilizados para trasladar materiales o mercancías de un lado a otro, a través de un solo contrato de transporte. En el marco global, el

³³ *Transporte Multimodal*, mexicoxport, Edición - México, febrero 28 2019

transporte multimodal puede ser intermodal, donde se hará uso de diversos tipos de vehículos para transportar la carga, o transporte combinado, que utilizará una misma cadena de vehículos para trasladar la carga.

Las características más comunes del transporte multimodal son:

- Hace uso de dos o más modos de transporte para trasladar la carga.
- El traslado puede ser a nivel nacional o internacional.
- Puede usar vehículos de transporte marítimos, aéreos o terrestres combinados o de un mismo tipo.
- Traslada materiales o mercancías mediante un solo contrato.
- Las distancias pueden ser largas o cortas.
- Seguimiento de la carga a través de los sistemas satelitales.³⁴

Los cambios sucedidos en el transporte marítimo fueron decisivos en el surgimiento de grandes fenómenos económicos de finales del siglo XX: la globalización y deslocalización de la actividad industrial de Europa y América del Norte hacia otras regiones del mundo, como Asia, que se convirtió en el centro del mercado marítimo mundial. El cambio fue tan drástico, que entre 1973 y 1999, la participación del transporte de petróleo descendió de 53 al 37%, y partidas como carga general, contenerizada o no, aumentó de 31 a 41% en el mismo periodo.³⁵

³⁴ Sancler, Valentina, *Transporte multimodal*, Euston, <https://www.euston96.com/transporte-multimodal/> consultado el 28/02/2019.

³⁵ Valdaliso Gago, Jesús Ma. *Las empresas navieras en España en la segunda mitad del siglo XX: de la autarquía a la internacionalización*, en "Las empresas marítimo-portuarias en España en la segunda mitad del siglo XX: de la autarquía a la internacionalización." Jesús Ma. Valdaliso (Dir.), Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Donostia. San Sebastián, 2007. p. 130.

1.4.3 Registros abiertos o de Conveniencia

En 1916, a instancias de compañías navieras norteamericanas, Panamá permitió el registro de buques de compañías de propiedad extranjera en su país. No obstante, fueron varios los acontecimientos históricos que favorecieron el nacimiento de los llamados registros abiertos. La imposición de la "Ley Seca" en EU, propició que varios armadores, que en sus buques servían bebidas alcohólicas a sus pasajeros, los inscribieran en el registro de Panamá, para eludir la prohibición. Esto significó para Panamá, un estímulo económico importante que coadyuvó a que promulgara una legislación marítima sumamente flexible para atraer y conceder la patente panameña de navegación a flotas de otros países.

Otro motivo del incremento de los registros en el sector marítimo mundial, fue la crisis petrolera de 1973, que causó caída de fletes generando un importante excedente de embarcaciones, donde sólo las empresas con costos competitivos sobrevivían, hecho que obligó a muchas a transferir flota hacia registros abiertos para hacerse competitivas, acción denominada *flagging-out*. El éxodo de embarcaciones aumentó con la segunda crisis petrolera de 1979, y en 1981 llegó a los mercados de fletes de carga seca, a los bulkcarriers y buques de carga general. El efecto en el sector fue de tal magnitud, que la flota mercante mundial tras alcanzar 424 millones de GT en 1982, se redujo a 403 millones en 1988.

Existe confusión por el uso indistinto de los términos "bandera de conveniencia" y "registro abierto". Aunque ambos términos son disimilares (la bandera representa a la nación y el "registro abierto" a la organización que lleva a cabo los trámites), en la práctica denotan lo mismo, pues los registros están normalmente amparados por una nación. Sin embargo, no son términos totalmente intercambiables, ya que hay matices ideológicos: los armadores prefieren llamarlo "registro abierto", subra-

yando así la libertad para registrar en ellos barcos de cualquier parte del mundo, mientras que los sindicatos le nombran “bandera de conveniencia”, por el daño que les ha producido al regulado y controlado mercado de trabajo de Europa y los Estados Unidos.

El resultado de la distinción de las denominaciones es que, aunque la lista de registros abiertos, es factual y objetiva, la de banderas de conveniencia, es una lista variable promulgada anualmente por la International Transport Workers Federation (ITF), federación de sindicatos que comenzó su beligerancia en 1948, cuando adoptó una resolución que amenazaba boicotear los barcos transferidos a bandera panameña, y que en 1958 amplió a todas las banderas de conveniencia.

La ITF ha alcanzado tal influencia que se ha convertido en árbitro de facto en este asunto, y anualmente decide cuáles de los registros abiertos merecen, por sus prácticas contrarias a los derechos de los trabajadores, figurar en la lista negra de las banderas de conveniencia,³⁶ la que cada año se alarga o acorta. La lista no tiene solo fines estadísticos: la ITF solicita a los sindicatos locales afiliados, actuaciones para boicotear la operación de buques de esas banderas, las que, en algunos casos, han tenido la suficiente fuerza como para hacer rectificar a los armadores sus políticas de personal para hacerlas cumplir con las reglas del ITF Collective Agreement. Sin embargo, no han tenido suficiente influencia para revertir el proceso de abanderamientos de conveniencia.

³⁶ La lista actual (2015) está formada por 34 banderas de conveniencia y segundos registros (estos últimos cursiva): *Registro de Buques Internacional Alemán*, Antigua y Barbuda, *Antillas Holandesas*, Bahamas, Barbados, Belice, *Bermuda* (RU), Bolivia, Birmania, Camboya, Islas Caimán, Chipre, Comoras, Corea del Norte, Guinea Ecuatorial, Islas Feroe, *Registro de Buques Internacional Francés*, Georgia, *Gibraltar* (RU), Honduras, Jamaica, Líbano, Liberia, Malta, *Islas Marshall* (EEUU), Mauricio, Moldavia, Mongolia, Panamá, São Tome e Príncipe, San Vicente y Granadinas, Sri Lanka, Tonga, Vanuatu.

Pero como los sindicatos no pueden ser el único árbitro para evaluar la calidad de una bandera, 25 naciones europeas, incluidas Rusia y Canadá, se asociaron en 1978, en el Paris Memorandum of Understanding (Paris MoU), para llevar a cabo en puerto, inspecciones de calidad mutuamente reconocidas que pudieran dar una evaluación más objetiva que la meramente basada en quejas sindicales. Pronto se dieron cuenta de que las políticas de personal no son evidentemente el único, ni el principal baremo, para evaluar una bandera, e incluyeron en las inspecciones acordadas, estándares de seguridad frente a accidentes y de polución. Las inspecciones que se realizan en puertos de las naciones participantes, son en principio aleatorias, pero el sistema está concebido de tal manera que la frecuencia de las inspecciones aumenta según el número y calidad de las deficiencias encontradas en inspecciones anteriores.

El resultado son unas listas donde anualmente se compilan varios miles de inspecciones, que se procesan con algoritmos que garantizan la objetividad, que luego se agrupan en las listas negra, gris y blanca, por orden decreciente de gravedad y número de infracciones. Las listas están limitadas a las banderas que frecuentan puertos europeos, por lo que no se evalúan un número considerable de banderas de conveniencia, pero aun dentro de esta limitación, ésta es más objetiva que la de la ITF, porque incluye más elementos de juicio que solo las cuestiones laborales.

El verdadero problema de las banderas de conveniencia, no está tanto en el ya superado fraude a las haciendas nacionales o la pérdida de puestos de trabajo, ni en la imposibilidad legal de ser requisados por el Estado en caso de guerra, sino más bien en un conjunto de consecuencias negativas que vienen unidas al hecho, de que los países de esas banderas tienen escaso interés en su prestigio y en la seriedad de sus instituciones. Dichos registros, indiferentes al prestigio de la bandera, permiten al

armador elegir libremente la sociedad de clasificación de entre una lista que puede incluir prestigiosas agencias, como Lloyd's, Det Norske Veritas, Bureau Veritas, RINA o el American Bureau of Shipping, entre otras registradas en la International Association of Classification Societies (IACS), sino también escoger sociedades de clasificación que no pasan de ser una dirección postal de un refugio fiscal, que no realizan inspecciones rigurosas que requieren importantes inversiones en material y personal.

Esto explica algunas de las diferencias entre las listas negras de la ITF y la del Paris MoU. La ITF juzga a las banderas globalmente, sobre la base exclusivamente de los aspectos laborales, y su capacidad de acción, está limitada por la desigual implementación de sus sindicatos afiliados. Los países donde no tienen representación, simplemente no existen a efectos de sus listas. Por su parte, la Paris MoU, juzga sólo a los buques que visitan los puertos sujetos a ese régimen, por lo que el armador de barcos con registro abierto que visita Europa, elegirá una sociedad de clasificación de reputación, de entre la lista ofrecida por dicho registro, lo que asegura que tengan menos problemas bajo el Paris MoU. Al contrario, si los barcos no corren riesgo de ser sometidos a la exigente inspección del Paris MoU, lo probable es que la sociedad de clasificación elegida por la naviera, sea de mala calidad.

Como resultado de lo anterior, el tonelaje mercante abanderado en registros abiertos, supera el 65% del total europeo y el 54% del total mundial. De las siete primeras banderas por tonelaje (Panamá, Liberia, Islas Marshall, Hong Kong, Singapur, Bahamas y Malta, 2012), acaparan cerca del 60% del total mundial, de ellas cinco son banderas de conve-

niencia, según la ITF, y de las dos restantes (Hong Kong y Singapur), la primera se considera segundo registro de China. (ver Cuadro 1.3) ³⁷

Cuadro 1.3 Principales pabellones de registro por tonelaje, 2017 ³⁸

Pabellón de registro	Número de Buques	% del total mundial de buques	TPM	% del total acumulado de TPM	% acumulado del TPM	Tamaño medio de buques (TPM)	Crecimiento % del TPM en 2016-2017
Panamá	8,052	8,64	343,397,556	18,44	18,44	45,237	2,75
Liberia	3,296	3,54	21,939,722	11,78	30,23	66,706	5,66
Islas Marshall	3,199	3,43	216,616,351	11,63	41,86	67,968	7,76
Hong Kong (China)	2,576	2,77	173,318,337	9,31	51,17	68,695	6,23
Singapur	3,558	3,82	124,237,959	6,67	57,84	36,942	0,21
Malta	2,170	2,33	99,216,495	5,33	63,17	46,297	5,14
Bahamas	1,440	1,55	79,842,485	4,29	67,46	56,625	0,79
China	4,287	4,60	78,400,273	4,21	71,67	20,555	2,12
Grecia	1,364	1,46	74,637,988	4,01	75,68	66,999	1,60
Reino Unido	1,551	1,66	40,985,692	2,20	77,88	30,495	10,42
Japón	5,289	5,68	34,529,405	1,85	79,74	8,574	6,60
Chipre	1,022	1,10	33,764,669	1,81	81,55	33,798	1,82
Noruega	1,585	1,70	21,900,458	1,18	82,73	16,319	6,89
Indonesia	8,782	9,43	20,143,854	1,08	83,81	4,269	7,58
India	1,674	1,80	17,253,564	0,93	84,74	10,899	5,34
Dinamarca	654	0,70	1,689,333	0,91	85,64	28,344	-1,73
Italia	1,430	1,53	15,944,268	0,86	86,50	13,477	-2,32
República de Corea	1,907	2,05	15,171,035	0,81	87,31	9,008	-10,80
Portugal	466	0,50	15,752,758	0,74	88,05	32,744	59,97
Estados Unidos	3,611	3,88	11,798,309	0,63	88,69	6,329	0,75
Bermudas	160	0,17	10,957,895	0,59	89,27	69,795	2,44
Alemania	614	0,66	10,443,699	0,56	89,84	20,084	-6,15
Antigua y Barbuda	964	1,03	10,153,044	0,55	90,38	10,609	-9,68
Malasia	1,690	1,81	10,058,653	0,54	90,92	7,412	4,70
Federación de Rusia	2,572	2,76	8,277,175	0,44	91,37	3,292	-2,95
Turquía	1,285	1,38	8,200,982	0,44	91,81	8,055	-3,83
Bélgica	185	0,20	8,039,665	0,43	92,24	50,883	-3,57
Viet Nam	1,818	1,95	7,991,036	0,43	92,67	4,745	2,96
Países Bajos	1,244	1,34	7,619,143	0,41	93,08	7,263	-5,31
Francia	547	0,59	6,966,582	0,37	93,45	17,033	0,90
Irán, República Islámica	739	0,79	6,583,064	0,35	93,80	11,253	34,49
Filipinas	1,508	1,62	6,135,144	0,33	94,13	5,203	-3,63
Islas Caimán	161	0,17	5,549,056	0,30	94,46	36,268	28,52
Tailandia	781	0,84	5,374,875	0,29	94,72	8,269	0,13
Kuwait	161	0,17	5,155,256	0,28	95,00	38,761	-3,85

³⁷ Del Pozo, Fernando, *Las banderas de conveniencia y la seguridad marítima*, Documento Opinión, ieee.es, 52/2015, 21 de mayo de 2015. p. 3-6. <http://www.iece.es/> Consultado el 23/02/2019.

³⁸ Informe sobre el transporte marítimo 2017. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO, UNCTAD, NACIONES UNIDAS, https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2017_es.pdf p 32

1.4.4 Registros especiales o Segundos registros

El quebranto producido por los registros abiertos a las haciendas nacionales y al incremento del desempleo de su gente de mar de varias economías desarrolladas, ha sido considerable y escasas las opciones encontradas para contrarrestar con medidas nacionales, un problema transnacional. La reducción de impuestos fue identificada como una de estas opciones, y pronto se generalizó en Europa la tonnage tax, que reemplaza los impuestos de sociedades a los armadores, por una tasa fijada exclusivamente por el tonelaje con independencia de los resultados financieros, acción que ha tenido cierto éxito en la retención de buques bajo las banderas nacionales.

Lo anterior no fue suficiente y pronto un nuevo mecanismo más sofisticado se puso en práctica: desde 1984, un cierto número de naciones europeas y americanas han creado segundos registros, uno o varios por nación que hacen referencia a posesiones offshore o archipiélagos nacionales, con características muy variadas pero que aproximaban las ventajas de las banderas de conveniencia, incluyendo el permiso de abanderar buques extranjeros, permitiendo conservar el pabellón nacional evitando algunos de los inconvenientes de aquellas, como la baja calidad de inspecciones y en las normas de seguridad.

Sin embargo, los segundos registros están en una difícil posición: si se acercan demasiado a la estructura y modo de operación de los registros abiertos para mejor competir con ellos, como admitir sociedades de clasificación de mala reputación, entran a la lista negra de la ITF o del Paris MoU. Por el contrario, si los segundos registros procuran mantener seriedad y prestigio similar a los genuinos registros nacionales, como el caso

de la Isla de Man, entonces su atractivo se reduce. Una de las dificultades de este equilibrio, es la determinación de la sede del registro secundario: en sus islas nacionales, sus posesiones offshore o en el propio territorio continental.

Respecto a la tripulación, las normas de estos registros son muy variadas. Mientras algunos admiten total libertad, como los registros abiertos, la mayoría incluye la obligación de que una parte de la tripulación sea nacional, o si es una nación miembro de la UE, en algunos casos, un 35% comunitario con capitán y primer maquinista nacionales (registro francés de las islas Kerguelen), o un 50% (flexible), siempre incluyendo al capitán (registro español de Canarias y portugués de Madeira). Las diferencias entre ellos, aparte de la variación de porcentajes, reside en el tipo de facilidades ofrecidas a ciudadanos no comunitarios, muy influidas por la presión de los sindicatos locales (exigencia o no de certificado de residencia o permiso de trabajo, o preferencia a los que tienen misma lengua materna, como las naciones iberoamericanas para España y Portugal).

Una diferencia importante entre los registros abiertos y los segundos registros, es que mientras estos últimos incluyen una cantidad relativamente importante de buques propiedad de compañías del país del pabellón (generalmente superior al 30%, o hasta 94% en el caso del NIS de Dinamarca), en los registros abiertos, todos los buques son de propiedad extranjera (excepción de Chipre, que exige que el 1,5% de los buques sea de bandera chipriota).

Un beneficio adicional del segundo registro frente al abierto, es que cuando aquél permite conservar la bandera nacional, o existen acuerdos explícitos de defensa entre la nación del pabellón y la dueña del segundo registro, los barcos en él registrados, tienen derecho cuando están ame-

nazados, a la defensa y apoyo de la fuerza naval correspondiente, en ventajoso contraste con los pabellones de conveniencia que no lo tienen.

El éxito de los segundos registros para frenar la salida a banderas de conveniencia ha sido relativo. Comparando datos de 1997 con los de 2007 se puede ver que sólo el Reino Unido, Estados Unidos e Italia, consiguieron reducir el porcentaje de barcos abanderados en registros de conveniencia, mientras que Alemania, Dinamarca, Francia, Países Bajos y Noruega, los aumentaron. España mantuvo un porcentaje casi igual. Es imposible saber con certeza si las pérdidas de tonelaje habrían sido mayores de no haberse creado los segundos registros, aunque todo sugiere que algún freno puso. (ver Cuadro 1.4) ³⁹

³⁹ *Ibid*, Del Pozo, Fernando, p. 7-9.

Cuadro 1.4 Propiedad de la flota mundial, 2017 ⁴⁰

Posición (TPM)	País o territorio	Número de buques	TPM	Pabellón extranjero % del total TPM	Posición (TPM)	Valor total (millones dólares)	Valor medio por buque (mills. de dólares)	Valor medio por TPM (En dólares)
1	Grecia	4,199	308,836,933	78,76	3	72,538	17,3	235
2	Japón	3,901	223,855,788	85,89	2	77,898	20,0	348
3	China	5,206	165,429,859	53,97	4	65,044	12,5	393
4	Alemania	3,090	112,028,306	90,77	8	38,412	15,1	343
5	Singapur	2,599	104,414,424	39,02	7	39,193	16,8	375
6	Hong Kong (China	1,532	93,629,750	23,98	9	25,769	12,6	275
7	República de Corea	1,656	80,976,874	81,98	11	20,928	45,7	258
8	Estados Unidos	2,104	67,100,538	85,73	1	96,182	31,7	1,433
9	Noruega	1,842	51,824,489	64,62	5	58,445	29,9	1,128
10	Reino Unido	1,360	51,150,767	80,55	6	40,671	44,8	795
11	Bermudas	440	48,059,392	98,93	13	19,691	11,7	410
12	Provincia china de Taiwán	926	46,864,949	90,62	17	10,857	20,3	323
13	Dinamarca	920	36,355,509	56,00	15	18,694	23,4	514
14	Mónaco	338	31,629,834	100,00	23	7,903	5,8	250
15	Turquía	1,563	27,732,948	71,57	20	9,055	20,9	327
16	Suiza	405	23,688,303	92,58	22	8,458	24,7	357
17	Bélgica	263	23,550,024	67,81	27	6,505	7,0	276
18	India	986	22,665,452	27,35	25	6,938	5,3	306
19	Federación de Rusia	1,707	22,050,283	67,38	19	9,081	30,2	412
20	Italia	768	20,609,725	29,36	10	23,184	11,8	1,125
21	Irán, República Islámica	238	18,838,747	68,80	32	2,799	3,6	149
22	Indonesia	1,840	18,793,019	7,96	26	6,613	22,7	352
23	Malasia	644	18,351,283	51,07	16	14,641	15,9	798
24	Países Bajos	1,526	18,033,334	64,72	12	19,970	8,4	1,107
25	Emiratos Árabes Unidos	883	17,876,272	97,30	24	7,406	14,5	414
26	Arabia Saudita	283	15,659,518	77,94	30	4,101	49,9	262
27	Brasil	394	14,189,164	72,25	14	19,676	23,5	1,387
28	Francia	452	11,931,397	69,93	18	10,616	13,9	890
29	Canadá	376	10,235,954	75,48	28	5,231	43,6	511
30	Kuwait	86	10,208,147	49,92	31	3,749	9,8	367
31	Chipre	277	9,257,094	63,95	33	2,711	4,4	293
32	Viet Nam	943	8,801,765	17,84	29	4,161	45,2	473
33	Omán	49	7,490,956	99,92	34	2,215	45,2	296
34	Tailandia	393	7,022,484	27,84	35	1,949	5,0	278
35	Qatar	117	6,640,467	87,56	21	8,827	75,4	1,329

⁴⁰ Informe sobre el transporte marítimo 2017. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO, UNCTAD, NACIONES UNIDAS, https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2017_es.pdf p 28
Nota. La columna 6 (Posición TPM), debe leerse como Posición respecto del valor comercial de la flota (mills. dólares). Ni el valor comercial ni las TPM de España y de México, dan para quedar dentro de los cincuenta países con mayor tonelaje.

1.4.5 Estudios sobre la Marina Mercante Mexicana

Las investigaciones sobre la marina mercante y el transporte marítimo de altura y de cabotaje en México, son escasas y de las pocas encontradas: la ponencia de José E. Salgado *El comercio exterior de México, la flota mercante mexicana y la legislación marítima nacional*,⁴¹ es un alegato en contra del desmantelamiento del Estado proteccionista que produjo la Ley de Navegación de 1994, haciendo una crítica a su técnica jurídica, organización y redacción. En este documento refiere la carta que el Dr. Raúl Cervantes Ahumada, y siete catedráticos de la Facultad de Derecho de la UNAM, enviaron al presidente Salinas de Gortari, para que no avalara la Ley de Navegación, argumentando su carácter privatizador y desnacionalizador de la industria marítima; el mismo autor escribió *El poder del mar sobre la tierra*,⁴² que es un ensayo sobre la importancia que tiene para el país, una flota marítima mercante nacional, dado su carácter estratégico y de soberanía nacional.

El trabajo de González Garcidueñas,⁴³ trata la problemática del cabotaje en México desde una visión jurídica; el de Amado Castro,⁴⁴ recomienda adecuar el marco normativo del transporte marítimo mexicano a las tendencias jurídicas internacionales. Existen varias monografías sobre la problemática de los puertos, sus volúmenes y tipos de cargas; el Despacho Oliver Wyman,⁴⁵ realizó un estudio un comparado de algunos puer-

⁴¹ Salgado y Salgado, José Eusebio, *El comercio exterior de México, la flota mercante mexicana y la legislación marítima nacional*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Mercantil, del 8 al 10 marzo de 2006, IJ.UNAM, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C72DE817233C433105257A090069F0E6/\\$FILE/Salgado_Jose_Eusebio.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C72DE817233C433105257A090069F0E6/$FILE/Salgado_Jose_Eusebio.pdf)

⁴² Salgado y Salgado, José Eusebio, *El poder del mar sobre la tierra*, Multidisciplina núm. 6, 2010.

⁴³ González Garcidueñas, Javier Antonio, *Problemática del cabotaje en México*, Porrúa, 2002

⁴⁴ Amado Castro, Luís Alberto, *La necesidad de adecuar el marco normativo del transporte marítimo mexicano a las tendencias internacionales*, UNAM, 2000.

⁴⁵ Wyman, Oliver, *Políticas públicas para el desarrollo del Sistema Portuario Nacional*, Confidencial, Puertos de México, 2009.

tos nacionales contra puertos extranjeros, y hace recomendaciones para desarrollar el sistema portuario mexicano; también existe una reseña sobre la construcción naval, de Uribe Preciado,⁴⁶ durante el periodo del desarrollo estabilizador; otro sobre el tema de la industria naval paraestatal en el periodo de 1983-1985, de Cipriano Mauro Ibáñez.⁴⁷ La tesis de Mendoza Rodríguez,⁴⁸ analiza los factores que considera fueron los detonadores de la crisis de la marina mercante. La de Cárdenas Cedeño y Padilla Rocha,⁴⁹ trata los incentivos a la marina mercante y su efecto en su competitividad. Asimismo, existe abundante información estadística sobre el número de arribos y salidas de embarcaciones en los puertos; sobre exportación e importación de mercancías; y privados sobre cabotaje de mercancías.

A finales de 2012, por iniciativa de la Dirección General de Puertos y Marina Mercante, organismo dependiente de la SCT, se realizaron reuniones de Armadores y Autoridades, para analizar alternativas de desarrollo para el sector, y el resumen de ellas se compiló en el documento intitulado, "Políticas Públicas e Iniciativas para el Fomento y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional".⁵⁰ A dicho estudio le sucedió lo que a otros: fue archivado sin ninguna discusión ni explicación de la Autoridad.

⁴⁶ Uribe Preciado, Mario, *Reseña histórica de la construcción naval en México*, Revista de Ingeniería naval, diciembre 2011, año 1, Número 1. Edición especial.

⁴⁷ Mauro Ibáñez, Cipriano. *"Análisis de la política pública en el desarrollo de la industria naval paraestatal 1983-1985"*, Mención Honorífica: Premio de Administración Pública 1985, INAP, México, 1987.

⁴⁸ Mendoza Rodríguez, María Guadalupe, *Análisis sobre los factores que han propiciado la crisis actual de la marina mercante mexicana: propuesta de solución para que se constituya en un ente generador del desarrollo económico del país*. Tesis, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, 2006.

⁴⁹ Cárdenas Cedeño, Miguel Ángel y Padilla Rocha, Alberto, *La marina mercante mexicana, competitividad y apertura comercial; década de los ochenta*. Tesis, Facultad de Economía, UNAM, 1991

⁵⁰ *Políticas Públicas e Iniciativas para el Fomento y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional*. Nov. 2012, SDC Shipping Development Corporation de México, S.A de C.V.

1.4.6 Estudios sobre la Marina Mercante Española

José Ma. Valdaliso Gago, además de fungir como tutor de la presente investigación en España, es el autor a quien más acudí para realizar el presente trabajo; uno de sus estudios analiza los negocios de la familia Aznar, entre ellos los navieros,⁵¹ otro, el marco institucional de los negocios de dicha familia y su empresa naviera;⁵² otra de sus investigaciones lo hace sobre la naviera paraestatal Elcano,⁵³ otra, sobre el desarrollo de las empresas marítimas portuarias ⁵⁴ durante la autarquía franquista y el inicio de liberalización económica; una de sus últimas investigaciones, es sobre el desarrollo de los clúster en el país vasco. ⁵⁵

El libro de Segura Clavell,⁵⁶ es una memoria de las circunstancias de la aprobación del Segundo registro especial en el Congreso español, en donde fue actor principal para subir el tema a la agenda legislativa y para que resultara aprobado; Carlier de Lavalley, en su ponencia,⁵⁷ describe la lucha previa de los navieros por el segundo registro y la necesidad de actualizar sus incentivos para continuar siendo atractivo a los navieros

⁵¹ Valdaliso Gago, Jesús María. *La familia Aznar y sus negocios. (1830-1983) Cuatro generaciones de empresarios en la España contemporánea*. Marcial Pons, Historia, 2006.

⁵² Valdaliso Gago, Jesús María, Grupos empresariales, marco institucional y desarrollo económico en España en el siglo XX: los negocios de la familia Aznar, 1937-1983. Universidad del País Vasco. <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/2241/RHE-2002-XX-3-Valdaliso.pdf%3bjsessionid=0C616DFAF8B62C338001D53E29D0E918?sequence=1>

⁵³ Valdaliso Gago, Jesús María. *La empresa nacional "Elcano" de la marina mercante y la actuación del INI en el sector naval durante la presidencia de J. A. Suanzes*, Documento de trabajo 9802, Programa de Historia Económica. Fundación Empresa Pública. Febrero 1998

⁵⁴ Valdaliso Gago, Jesús María. *Las empresas navieras en España en la segunda mitad del siglo XX: de la autarquía a la internacionalización*, en "Las empresas marítimo-portuarias en España en la segunda mitad del siglo XX: de la autarquía a la internacionalización." Jesús Ma. Valdaliso (Dir.), Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Donostia. San Sebastián, 2007.

⁵⁵ Valdaliso Gago, Jesús María (et al), *Los orígenes históricos del CLÚSTER DE LA INDUSTRIA MARÍTIMA en el País Vasco y su legado para el presente*, Donostia: Eusko Ikaskuntza Orkestra. Instituto Vasco de Competitividad, 2010.

<https://www.orquestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/Cluster-maritimo.pdf>

⁵⁶ Segura Clavell, José, *Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias. Privatización del sector público naviero español*. Ediciones Idea, Primera edición 2016.

⁵⁷ Carlier de Lavalley, Manuel, *EL REGISTRO ESPECIAL DE CANARIAS. VENTAJAS Y SITUACIÓN HOY*, consultado el 15/10/2017 en: <http://www.anave.es/images/informes/otros/RECponenciaSEP02.pdf>

españoles; Cercera Pery,⁵⁸ en la introducción del libro sobre las empresas navieras miembros de la Anave, describe las vicisitudes de su antecesora Oficema, durante el franquismo; Coto Millán,⁵⁹ analiza el transporte marítimo español y su regulación; Martín Cáceres,⁶⁰ describe los incentivos que reciben los buques que se inscriben en el registro de Canarias; Pérez García,⁶¹ estudia la fiscalidad del registro y las facilidades proporcionadas a las empresas inscritas.

El artículo sobre el Registro especial de buques de Canarias,⁶² de Domínguez Cabrera, es un análisis jurídico del registro dentro del derecho español y del comunitario; otro de la misma autora,⁶³ trata los incentivos que proporciona el Registro y lo que debe realizarse para que siga siendo atractivo; el artículo de Sirvent Zaragoza, sobre la flota mercante española,⁶⁴ estudia el desarrollo de la construcción naval, la flota mercante y el tráfico comercial de España, en el periodo de 1970 a 1995.

⁵⁸ Cercera Pery, José, *ANAVE 1952-2002. Las empresas navieras españolas*. LID Editorial Empresarial, S.L. Primera edición 2002

⁵⁹ Coto Millán, Pablo e Inglada, Vicente, *Análisis del transporte marítimo en España (1974-1999): Competencia y regulación*. <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/2411/Coto%20Mill%C3%A1n%2c%20P.%2c%20Inglada%2c%20V.%2c%201999.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁶⁰ Martín Cáceres, Adriana Fabiola, EL REGISTRO ESPECIAL DE BUQUES Y EMPRESAS NAVIERAS, Revista Hacienda Canaria, http://www.gobiernodecanarias.org/tributos/portal/estatico/info_tributaria/revista/Revista12/RevistaHC_12_3.pdf

⁶¹ Pérez García, África. *Fiscalidad de las Sociedades inscritas en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias*. Universidad de La Laguna, Islas Canarias. 2017. <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/5916/Fiscalidad%20de%20las%20Sociedades%20inscritas%20en%20el%20Registro%20Especial%20de%20Buques%20y%20Empresas%20Navieras%20de%20Canarias.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁶² Domínguez Cabrera, María del Pino, *El registro especial de buques en el texto refundido de la ley de puertos y la marina mercante en el derecho español*, REVISTA@ e – Mercatoria Volumen 11, Número 1 (enero – junio 2012), <file:///C:/Users/Miguel%20Molina/Downloads/Dialnet-ElRegistroEspecialDeBuquesEnElTextoRefundidoDeLaLe-3983930.pdf>

⁶³ Domínguez Cabrera, María del Pino, *El registro especial de buques de Canarias*, <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/redur/article/view/3850/3148>

⁶⁴ Sirvent Zaragoza, Gonzalo, *La flota mercante española*, [file:///C:/Users/Miguel%20Molina/Downloads/Dialnet-LaFlotaMercanteEspanola-2781375%20\(5\).pd](file:///C:/Users/Miguel%20Molina/Downloads/Dialnet-LaFlotaMercanteEspanola-2781375%20(5).pd)

2. Política pública hacia la Marina Mercante Mexicana durante el proteccionismo y la liberalización económica

El capítulo indaga en su primera parte, los diferentes esfuerzos que, para apoyar a la marina mercante mexicana y la construcción naval, realizaron diferentes gobiernos “revolucionarios” durante el periodo del desarrollo estabilizador y el proteccionista, y que con la llegada de la crisis económica de 1982, concluyeron, iniciándose el cambio de política hacia la liberalización económica, que en el sector marítimo culmina con la Ley de Puertos de 1993 y la Ley de Navegación de 1994, y los resultados de de ésta, en el reacomodo del mercado marítimo y flota mercante mexicana.

La segunda parte describe las organizaciones (TMLP-CNTC) de las que formaron parte los navieros mexicanos, antes de crear en 1990, su propia cámara, la CAMEINTRAM, sus fines y sus afiliados.

La tercera, analiza la participación de los navieros y de otros actores en torno del proyecto de la Ley de Navegación de 1994, y sus resultados para la marina mercante mexicana.

En la cuarta parte, se analiza desde la perspectiva de los lineamientos del Marco de Coaliciones Promotoras y su diagrama de flujo, la terminación de la política pública proteccionista hacia la marina mercante mexicana,

Los gráficos y tablas estadísticas mencionadas dentro del capítulo, van en el anexo 2, al final del presente documento de investigación y la descripción de la terminología marítima empleada va en el anexo 5.

2.1 Marina Mercante Mexicana: del proteccionismo a la liberalización económica

2.1.1 Política marítima mercante antes del proteccionismo

Lázaro Cárdenas (1934-1940), en su primer informe de gobierno de 1935, reconoció la inexistencia de una marina mercante nacional advirtiendo que su carencia era un obstáculo para el desarrollo del país, sin embargo, su participación en el desarrollo marítimo mercante se centró en la satisfacción de sus necesidades inmediatas, como la adquisición de buques tanque para Petróleos Mexicanos (Pemex), empresa recién creada para administrar y operar el nacionalizado sector energético, y en adquirir embarcaciones de guerra.

Pemex centralizó la mayor actividad marítima del país, coordinando las actividades navales y asumiendo la responsabilidad de elaborar los planes para desarrollar una marina mercante mexicana a través del Departamento Autónomo de Marina, pero dada su relevancia estratégica, éste fue elevado a nivel ministerial en diciembre de 1940, como Secretaría de Marina.

Cárdenas autorizó comprar 10 guardacostas a Alemania, y a España 4 cañoneros y 2 buques para transportar tropas. El contrato de compra, contemplaba la transferencia de tecnología y asistencia técnica por parte de los astilleros para fabricar en México barcos similares; los trabajos de construcción se realizarían en los Astilleros de los puertos de Veracruz y Guaymas. Con ese fin, fueron enviados tres oficiales de la Secretaría de Guerra y Marina, a cursar la carrera de Ingeniería Naval en la Universidad Complutense de Madrid, y otro grupo de oficiales de cubierta y máquinas, fueron mandados para su capacitación a los astilleros donde se construían los buques. El inicio de la guerra civil española interrumpió el proyecto,

aunque el gobierno mexicano empezó la construcción del astillero de Veracruz y la reconstrucción del de Guaymas, que fueron empleados para mantenimiento de los barcos que llegaron al país antes de la caída del gobierno republicano español.

La Secretaría de Marina, estableció una asociación con la empresa paraestatal italiana de construcción naval (Italcantieri) y el astillero de Veracruz. El astillero Tomas de Rueda (1942-1975), que en 1962 era una empresa semiprivada que construía y reparaba embarcaciones en madera y acero para la industria pesquera, construyó alrededor de 400 barcos pesqueros que se exportaron.

Entre los primeros avances normativos en el sector marítimo, se destaca la expedición del Reglamento para la Navegación de Cabotaje, de 1941, que regulaba la participación de embarcaciones extranjeras de manera indirecta. El 21 de agosto de 1945, se fundó la Escuela Náutica de Tampico, destinada a preparar oficiales mercantes mexicanos para satisfacer las necesidades del sector marítimo.

El presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), en su primer informe de gobierno presentó el "Programa de Progreso Marítimo", conocido como La Marcha al Mar, que se proponía trasladar los excedentes de población del altiplano y centro del país, a las costas marítimas para aprovechar las riquezas del mar; integrar la red nacional marítimo portuaria; acondicionar los astilleros existentes y a construir nuevos; mejorar las comunicaciones y transportes entre los puertos, las principales ciudades y los centros Industriales, con objeto de establecer las bases para el

desarrollo de la marina Mercante.⁶⁵ El programa contemplaba cerca de 70 puertos para rediseñar o construir.

Los programas marítimos fueron acompañados de una disminución de permisos de pesca que el gobierno mexicano venía concediendo a empresas extranjeras. Ruíz Cortines solía repetir en sus alocuciones públicas, que “la explotación de los mares mexicanos era un asunto de la única competencia de los mexicanos”, intentando siempre volver realidad su discurso.⁶⁶

Fue un gran impulsor de la marina mercante mexicana, aunque se quejaba de no ser siempre correspondido por el sector privado. En su tercer informe de gobierno señalaba, “El Programa de Progreso Marítimo se está desarrollando, pero este esfuerzo constructivo del gobierno [...] requiere el esfuerzo de las empresas privadas para aumentar la Marina Mercante que transporte nuestros productos...” Y en su cuarto informe, “El esfuerzo constructivo del gobierno, [...] demanda la cooperación de las empresas privadas para aumentar la Marina Mercante que coadyuve al consumo nacional y a la exportación de nuestros productos”.⁶⁷

El presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), mantuvo el objetivo antecesor de desarrollar una marina mercante mexicana. En su segundo informe de gobierno señalaba, “Es satisfactorio registrar que como resultado del apoyo que la iniciativa privada ha recibido del gobierno (refiriéndose a las obras de la “Marcha al Mar” de Ruíz Cortines), para el fomento de la Marina Mercante, la empresa Transportación Marítima Mexi-

⁶⁵ Dorantes, Joaquín, *La Marina Mercante Mexicana en el año 2000*, JoaquinDorantes@netscape.net
<http://dorantes.virtualave.net/Marina/Antecedentes.htm>

⁶⁶ Alcalá, Graciela, *Políticas pesqueras en México (1946-2000). Contradicciones y aciertos en la planificación de la pesca nacional*. El Colegio de México, Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, El Colegio de Michoacán, 2003. P. 45.

⁶⁷ *Ibid*, Citado por Cárdenas Cedeño, ... *La marina mercante mexicana...* p. 25.

cana adquirió la línea naviera “Mexican Line” (“Línea Mexicana”) con todos sus derechos, unidades e instalaciones, lo que concurre a evitar la salida de divisas por pagos de fletes marítimos”.⁶⁸

El 21 de noviembre de 1963, se publicó la *Ley de Navegación y Comercio Marítimo*, (Ley de 1963), que estipulaba: de interés y utilidad pública el fomento a la marina mercante mexicana; gratuita la ocupación de la zona marítima para establecer astilleros y diques; la navegación de cabotaje se reservaba para embarcaciones abanderadas mexicanas, las que debían ser tripuladas por mexicanos de nacimiento; las empresas constituidas con socios mexicanos con mayoría de capital, podían poseer buques abanderados mexicanos; y que un navío en construcción podía ser hipotecado.

2.1.2 Política marítima durante el proteccionismo⁶⁹ (1970-1982)

La política marítima de Echeverría continuó basada en la Ley de 1963. Buscó asociarse con la empresa Astilleros Españoles, S. A. objetivo que no pudo materializarse, pero si le compró el “Know-how” para construir los astilleros de Veracruz y de Mazatlán. En paralelo al esfuerzo gubernamental para desarrollar una industria de construcción naval paraestatal, había pequeños astilleros privados establecidos en puertos del Golfo de México y del Pacífico, que construían y reparaban embarcaciones pesqueras y pequeños buques para el servicio de Pemex.

Perseverando en su esfuerzo, constituyó la empresa paraestatal Astilleros Unidos S.A. (AUSA), con el objeto de administrar los cuatro asti-

⁶⁸ *Ibid*, Citado por Cárdenas Cedeño, ... *La marina mercante mexicana...* p. 26.

⁶⁹ El proteccionismo económico es “el establecimiento de una ideología común para la toma decisiones de interés nacional, especialmente las relativas al crecimiento económico, a la propiedad de los bienes de producción y el usufructo del producto.” Solís, Leopoldo, *La política económica y el nacionalismo mexicano*, Colmex, en-mar 69, p. 235. Consultado el 7/04/2017.

forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/425/415

lleros más grandes del país: Astilleros Rodríguez, S.A; Astilleros de Guaymas, S.A; Astilleros Tomas de Rueda, S. A; Astilleros de Veracruz, S.A. Este último construyó durante el periodo de mediados de 1976 a finales de 1978, 7 barcos patrulleros de 112 metros de eslora para la Armada de México.⁷⁰ En los años de mayor auge de construcción naval, de 1950 a 1980, se emplearon en el sector 19,100 trabajadores, de los cuales, 15,100 eran obreros y el resto administrativos y técnicos.⁷¹

Estímulos fiscales. El del 28 de agosto de 1975, devolvía a los armadores mexicanos mediante los certificados CEDIS, los impuestos que causaban las actividades de transporte marítimo. El 26 de noviembre de 1980, los CEDIS fueron reemplazados por los CEPROFIS (Certificados de Promoción Fiscal) que establecían otro tipo de estímulos, como obtención de crédito contra impuestos federales por el 20% del costo de adquisición de buques, maquinaria y equipos nuevos o de segunda mano. Para los importadores, se decretó un crédito contra impuestos federales por un 10% del flete.

Reserva de carga. Desde 1980 existía la disposición de reserva de carga de cabotaje al 100%, aunque no operó totalmente porque la oferta de embarcaciones nacionales no era suficiente. De los ocho convenios bilaterales firmados por México con otros países, solo dos funcionaron efectivamente, los realizados con Brasil y España. Dichos convenios establecían los porcentajes de las cargas que correspondían a cada país, y se nombraba a las empresas navieras que las transportarían. Los convenios se basaban en los lineamientos emitidos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en la proporción de

⁷⁰ Morales, Esperanza, *Festejan los ochenta años del astillero más importante del Golfo de México*, Industria Naval, marzo 31 de 2015. <https://www.ptc.mx/2015/03/festejan-los-ochenta-anos-del-astillero-mas-importante-del-golfo-de-mexico/>

⁷¹ Uribe Preciado, Mario, *Reseña histórica de la construcción naval en México*, Ingeniería naval, México, diciembre 2011, Año 1, No. 1, pp. 9-11.

40-40-20, que significa que, del total de carga a mover entre los países, 40% es para cada naviera del país firmante, y 20% para embarcaciones de otros países.

Subsidios a la operación y a la construcción. De 1975 a 1985 se aplicó un 50% de subsidio en el precio del combustible, y a partir de 1986, se suspendió dentro de un contexto de precios reales en su precio.⁷²

Con base en el Programa para el Desarrollo de la Marina Mercante Nacional, en 1978, se firmaron convenios con Bulgaria y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; en 1979, con la República Democrática Alemana, y en 1980 con España; se iniciaron negociaciones con Italia, Venezuela, China, Corea y Holanda, quedando propuestas para hacerlo con Ecuador, Argentina, Rumania y Bélgica.

El 8 de enero de 1981, se publicó la *Ley para el desarrollo de la Marina Mercante Mexicana*, (Ley de 1981), con el objeto de "fomentar el desarrollo de la Marina Mercante de México, asegurar la superación de toda dependencia del exterior y la autosuficiencia de la transportación marítima de nuestro comercio exterior." Los beneficios a que podían acceder los navieros con embarcaciones abanderadas mexicanas, eran: estímulos fiscales y apoyos económicos; dispensa de impuestos y derechos por registro de los contratos de compra-venta, por hipoteca, arrendamiento y fletamento; reserva de la carga de entidades gubernamentales, en cabotaje, exportación o importación; las embarcaciones favorecidas con dichas reservas, debían construirse y/o repararse en astilleros y talleres nacionales, y cuando éstos no pudieran cumplir con los programas de

⁷² *Ibid*, Cárdenas Cedeño, y Padilla Rocha, , *La marina mercante mexicana*, ... p. 83 y 84.

mantenimiento de las empresas navieras, la Secretaría autorizaría reparaciones en astillero o taller extranjero.⁷³

En el período 1976-1982, la flota mexicana alcanzó 1'736,006 TPM, con tasa anual de crecimiento de 17.2%, correspondiendo al sector público 57.4% y al privado 42.6%; por tipo de embarcación, los buques tanque concentraban 70.2% del tonelaje total, con 1'218,948 TPM; luego los buques de carga general con 261,303 TPM, con 15.1% del total de TPM, y de éste, 93.3% correspondía al sector privado; las embarcaciones generales representaban 14.0% de TPM, siendo 33.7% para el sector privado.⁷⁴

Flota mexicana y los Registros abiertos. Es común leer en artículos y estudios sobre el tema marítimo, que los Armadores mexicanos sacaron sus embarcaciones a banderas de conveniencia cuando se les retiraron los apoyos que la marina mercante recibía, afirmación no del todo cierta porque el abanderamiento de embarcaciones en registros abiertos sucedía desde antes por razones que a continuación explicamos.

La flota de Armadores mexicanos de mediados de los años setenta, estaba compuesta con embarcaciones registradas tanto en México como en registros abiertos de Panamá, Vanuatu, y otros; una de las razones de esto era que la Ley de 1963, exigía en su artículo 94, que una vez que la embarcación quedaba registrada como mexicana, "deberá ser tripulada solamente por mexicanos por nacimiento." Y como entonces no existían suficientes tripulaciones mexicanas capacitadas para hacerlo, al menos para rutas de Altura, no se cumplía con el requisito y no se abanderaban, por lo que era necesario recurrir a registros abiertos y emplear tripulaciones extranjeras, por lo que no se puede hablar de una flota de pabellón

⁷³ Ley para el desarrollo de la Marina Mercante Mexicana, DOF: 08/01/1981

⁷⁴ Sobre la marina mercante. <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/marina/mercante/mamer.htm>

mexicano, sino de una flota mercante de Armadores mexicanos, integrada con embarcaciones registradas en México y en el extranjero.

TMM fue la naviera que empezó a capacitar tripulaciones mexicanas enviándolas a Inglaterra, y había un acuerdo de que se podía incluir tripulaciones extranjeras en las embarcaciones.⁷⁵

Otro factor que influía para que los navieros recurrieran a los registros abiertos, era el menor costo financiero de los arrendamientos debido a la certidumbre y menor tiempo de trámites para recuperar la garantía (el barco) tenía el acreedor en caso de incumplimiento del Armador; y en México, la misma operación crediticia significaba mayor costo por la razón de que para recuperar la garantía por incumplimiento era más largo y complicado para el prestamista debido a la normatividad establecida, como resolver los pasivos laborales y fiscales de la embarcación antes de la dimisión de bandera, la cual debía ser autorizada por el Ejecutivo Federal para poder sacar la embarcación del país.⁷⁶

Cambios en la política marítima y comercial. En la década de los sesenta, el tradicional modo de transporte marítimo puerto a puerto fue sustituido por la intermodal puerta a puerta, que obligó a las navieras nacionales a abordar procesos de diversificación para adecuarse a las nuevas condiciones del mercado, como integrar actividades de logística y gestión de terminales portuarias, entre otras.

Para hacer frente a las nuevas circunstancias, en junio de 1979 se publicó el *Reglamento para el transporte multimodal internacional mediante el uso de contenedores*. Para Chávez Martínez,⁷⁷ el ordenamiento

⁷⁵ Luis Ocejo Rodríguez, entrevista del 17 de julio de 2019.

⁷⁶ Silverio Di Costanzo, entrevista del 22 de mayo de 2019.

⁷⁷ Chávez Martínez, Rodrigo, *Reseña histórica del transporte multimodal*, Análisis, El Financiero, 12 y 27 de enero de 1994.

legal obedeció a la necesidad de que el país contara con un instrumento jurídico que permitiera salvaguardar la nacionalización del transporte mexicano, dada la inminente implantación del sistema multimodal y la penetración de operadores de transporte multimodal extranjeros. En consecuencia, en el mismo año, se creó el organismo de participación estatal mayoritaria, "Empresa Mexicana de Transporte Multimodal", que integraba los diversos sectores del transporte nacional y servicios conexos.

El *Reglamento para el transporte multimodal internacional*, de 1982, ya no se refería solo a los contenedores, sino a todas las formas de carga unitarizada, la fraccionada y los graneles. En julio de 1989, se publicó el nuevo *Reglamento para el transporte multimodal internacional*, que contenía mejoras administrativas que suprimían los requisitos que impedían el otorgamiento de nuevas autorizaciones, lo que incrementó la cantidad de operadores de transporte multimodal de uno a veintidós, y el número de contenedores transportados pasó de 217 mil en 1988 a 457 mil en 1993, y el volumen de mercancías de 2 millones 38 mil 300 a 4 millones 476 mil 800 toneladas en el periodo.

Crisis económica de 1982. El crecimiento basado en la exportación de petróleo, y sus ingresos invertidos en la industria, infraestructura petrolera y expansión del gasto público, fue posible durante los primeros cuatro años del sexenio de José López Portillo (1976-1982). Los crecientes ingresos crearon discusiones dentro de su gabinete sobre qué hacer con los excedentes que generaban: unos querían invertirlos fuera del sector petrolero; otros, mandarlos a la producción agropecuaria y el gasto social; la CTM, crear un fondo para el desempleo; Pemex, para expandir la industria petrolera. En 1980 todavía no había acuerdo sobre qué hacer con ellos.

La discusión terminó a mediados de 1981 con la caída de precio del petróleo y el desplome de los ingresos de exportación. La circunstancia puso al gobierno en una situación crítica debido a “una abultada deuda externa, difícil de servir dados los mermados ingresos y una economía dependiente de la exportación de un solo producto y prácticamente de un solo mercado, los Estados Unidos. El petróleo pasó así de ser palanca para el desarrollo a garante de las deudas contraídas...”⁷⁸ Para Nora Lustig, “La caída de los precios del petróleo y el alza de las tasas de interés mundiales habrían sido factores desencadenantes de la crisis, pero no sus últimas causas y además su comportamiento se encontraba fuera del control del gobierno.”⁷⁹

Los efectos que en el sector marítimo tuvo la crisis, fueron entre otros: inició de la liberalización económica con su culminación en la Ley de Puertos de 1993 y la Ley de Navegación de 1994.

2.1.3 Política marítima durante la liberalización económica

Cambio de paradigma político. Las circunstancias políticas derivadas de la crisis económica de 1982 con que recibía el presidente De la Madrid la administración, eran desastrosas: un sistema desprestigiado, sin legitimidad política y una interlocución dañada con el sector privado, además, factores estructurales derivados de “una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y un gran activismo económico por parte del Estado.”⁸⁰ Para restablecer la confianza interna y externa, el gobierno permitió que organismos financieros internacionales -Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial-, supervisaran las finanzas públi-

⁷⁸ *Ibid*, Medina Peña, pp. 195-196

⁷⁹ Lustig, Nora, *México, hacia la reconstrucción de una economía*, Fondo de Cultura Económica y Colegio de México, segunda edición en español 2002, p. 59.

⁸⁰ *Ibid*, p. 59

cas nacionales; inició el desmantelamiento del gobierno intervencionista proteccionista y una política económica favorable a la inversión privada; desincorporó empresas paraestatales (recibió 1,216 en 1982 y en 1988 quedaban 414),⁸¹ firmó acuerdos internacionales y se adhirió al GATT.

*Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT).*⁸² Torres Mejía menciona que la coalición político industrial mexicana pudo evitar que la Delegación norteamericana asistente a la Conferencia Interamericana sobre la Guerra y la Paz, celebrada en México en 1945, impusiera sus criterios favorables al libre comercio en el continente y el ingreso del país al GATT, en 1947.⁸³ En 1979 se vuelve a plantear el tema y el empresariado vuelve a considerarlo riesgoso, argumentando que no podrían enfrentar a la competencia extranjera con las condiciones que tenía la industria manufacturera, por lo que su entrada se traduciría en cierre de empresas y desempleo; ante tal escenario, López Portillo no lo suscribe y continúa con el proteccionismo al sector industrial.

El gobierno de Miguel de la Madrid retoma el tema del ingreso bajo condiciones que hacían verlo como imperativo de integración de México al mercado mundial, al coincidir los resultados de la crisis interna de 1982, con cambios operados a nivel internacional, como las teorías neoliberales recomendadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La aceptación de la recomendación significó el fin del proteccionismo, incorporando al país al GATT a mediados de 1986.

⁸¹ Tamayo, Jorge, *Las entidades paraestatales en México, origen, evolución y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, RAP 82, enero-junio de 1992. Consultado el 18/04/2017. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev...publica/.../17377> p. 121

⁸² La Organización Mundial del Comercio (OMC), antes GATT, se ocupa de las normas mundiales por las que se rige el comercio entre las naciones. Su principal función es velar por que el comercio se realice de la manera más fluida, previsible y libre posible. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gatt_s/gatt_s.htm

⁸³ Torres Mejía, David, *Proteccionismo político en México 1946-1977*, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Estudios de Posgrado, FCPS, primera edición, 2001, p. 88.

Carlos Salinas de Gortari, desincorporó otras 191 empresas paraestatales, siendo las más conocidas por su importancia, Mexicana de Aviación, Teléfonos de México, y Astilleros Unidos, que a su vez administraba a Astilleros Rodríguez, S.A; Astilleros de Guaymas, S.A; Astilleros Tomas de Rueda, S. A; Astilleros de Veracruz, S.A. El gobierno federal recibió por la desincorporación de paraestatales, 21,200 millones de dólares, que fueron dedicados a redimir deuda interna y a constituir el Fondo de Contingencia,⁸⁴ con objeto de proteger a la economía mexicana en caso de otra posible bajada de precio del petróleo.

Salinas de Gortari, realizó reformas políticas y económicas más radicales que su antecesor: la Ley Agraria que permitía la división y venta de las tierras ejidales con objeto de modernizar al campo; el régimen de pensiones de los trabajadores; la descentralización de la educación; devolución de la banca nacionalizada al sector privado; racionalización del gasto que resultó en reducción de la deuda externa de 63% del PIB en 1988 a 22% en 1994; reforma de la administración y operación de puertos y terminales marítimas, y modificación radical de la normatividad de la marina mercante; firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá, y consolidación de la liberalización económica iniciada en 1986

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Fue firmado el 17 de diciembre de 1992, en Washington, D.C. por los presidentes de México, de Estados Unidos y el Primer Ministro de Canadá, entrando en vigor en los tres países a partir del 1ro. de enero de 1994. Los objetivos del TLCAN son, entre otros, proporcionar a las tres países, un trato nacional, de nación más favorecida y de transparencia, y "(a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de

⁸⁴ SHCP, 1993, p. 15-17, citado por, Medina Peña, *Ibid*, pp. 253-254

servicios entre los territorios de las Partes;”⁸⁵ Desde su puesta en vigor, el Tratado ha eliminado sistemáticamente la mayoría de las barreras arancelarias y no arancelarias del comercio y la inversión entre Canadá, Estados Unidos y México, dando origen al establecimiento de un marco de estabilidad y confianza para las inversiones de largo plazo en la zona.

Respecto del transporte marítimo de cabotaje, en el Tratado se estipularon excepciones para Canadá y Estados Unidos, y ninguna para México. La Sección B-Cobertura excluida, señala: “Canadá se reserva el derecho a adoptar o mantener cualquier medida relacionada con la inversión o prestación de servicios marítimos de cabotaje, ...” y más adelante, “Estados Unidos se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida relativa a las disposiciones de servicios de transporte marítimo y a la operación de buques con bandera estadounidense, ...”⁸⁶ Las reservas mencionadas significan que Estados Unidos no permitirá cabotaje a embarcaciones extranjeras, porque está reservado para las construidas y abanderadas en EU, y su Armador ser norteamericano y la tripulación al menos 75%.⁸⁷ Canadá, por su parte, permite realizar cabotaje a embarcaciones de bandera extranjera, conforme a una prelación de impuestos y cargos que no siempre resultan atractivos para el Armador externo, por lo que prefiere no realizarlo.⁸⁸

¿Por qué México no hizo reservas similares a los otros dos países? No lo sabemos, pero nuestras autoridades probablemente consideraron que no tenía caso porque la Ley de Navegación del 4 de enero de 1994, ya no hacía mención a ningún estímulo, lo que inició, según Merodio, el

⁸⁵ *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, 1 de enero de 1994.

⁸⁶ *Ibid*, Tratado ... Sección B - Cobertura excluida.

⁸⁷ “*Merchant Marine Act*” de 1920. Sección 27, conocida como Jones Act.

⁸⁸ *Rules and Regulations*, Jon Inge Buli – Shipbroker,

desmantelamiento de la marina mercante y la construcción naval, y la apertura del cabotaje a embarcaciones extranjeras.⁸⁹

Algunos navieros mexicanos no se inmutaron por su exclusión: “Creo que aunque el Transporte Marítimo no haya quedado incluido en el TLC, como hubiéramos deseado, éste será benéfico para el desarrollo del renglón por varias razones: en primer lugar porque con el tratado se van a incrementar los flujos no solamente comerciales, sino de inversión hacia México. Ello también nos va a llevar a un sustancial incremento de nuestros tráficos este oeste con regiones como Japón y los países asiáticos, los integrantes de la Unión Europea y América Latina.”⁹⁰

Recordando los prolegómenos del Tratado, el expresidente Salinas de Gortari narra que, a mediados de 1979, Ronald Reagan, siendo ya presidente electo, visitó México, y propuso al entonces presidente José López Portillo, un Tratado de Libre Comercio para América del Norte, y la respuesta del mandatario mexicano fue, “Ni nuestros hijos ni nuestros nietos verán nunca ese día”. Refiriéndose a su propia experiencia, Salinas de Gortari menciona que también rechazó inicialmente la negociación de un TLC propuesto ahora por el presidente George H. W. Bush, en 1988, pero posteriormente y considerando el nuevo contexto internacional que vendría con la caída del Muro de Berlín, en enero de 1990, en Davos, Suiza, le comunicó al representante del gobierno estadounidense su propósito de negociar un TLC, porque “Ya no se trataba de padecer la fatalidad de la vecindad, sino construir un destino compartido.”⁹¹

⁸⁹ Juan Carlos Merodio López, entrevista del 16 de abril de 2019.

⁹⁰ López Barredo, Francisco, entrevista de Melchor Arellano, del 8 de junio de 1994. *El Financiero*. Análisis, sección Transporte Marítimo, p. 18A.

⁹¹ Salinas de Gortari, Carlos, *En defensa del TLCAN... y de algo más*, Revista R Reforma, Domingo 11 de diciembre de 2016, p. 6 y 7.

Nuevos negocios. El descubrimiento del pozo petrolero de Cantarell en 1971,⁹² situado en el Golfo de México, como a 85 km. de Ciudad del Carmen, Campeche, trajo al negocio marítimo mexicano un tipo de embarcación especializada para servicio Costa afuera y apoyo de la industria petrolera en el mar, muy diferentes a las que entonces integraban la flota mercante mexicana. En 1975, empieza la explotación petrolera en el mar, y los abastecedores que empezó a fletar Pemex eran estadounidenses, siendo hasta 1986 cuando inicia la participación de embarcaciones offshore de navieros mexicanos.⁹³

Una vez implantada la política de liberalización económica, surgió otra posibilidad de negocio para los armadores: la Ley de Puertos, de 1993, les abría oportunidades de inversión, como obtener en concesión por 50 años, alguna de las recién creadas Administraciones Portuarias Integrales (APIs) y otros servicios portuarios liberados con la nueva ley.

Cambio de normatividad. El proceso de redimensionamiento del Estado y la política de liberalización económica que inició el gobierno de Miguel De la Madrid a mediados de 1986, en el sector marítimo arrancó con la Requisa del Puerto de Veracruz en 1991, con el fin de superar los obstáculos que limitaban el comercio exterior y la deficiente operación de los servicios portuarios, por el control de varios sindicatos de las partes de un mismo proceso de la carga. La requisa fue el inicio de la renovación de la estructura portuaria para el esperado incremento del comercio internacional de mercancías que vendría con el tratado que estaba negociándose.

⁹² Rudecindo Cantarell, Entrevista del 30 de julio 1983, Revista Proceso, consultado el 07/11/2016 en: <http://www.proceso.com.mx/136612/al-dia-siguiente-de-su-llegada-ya-se-investigaba-al-barco>

⁹³ Luis Ocejo Rodríguez, entrevista del 17 de julio de 2019.

La *Ley de puertos*, del 19 de julio de 1993, creaba las Administraciones Portuarias Integrales (APIs), entidades que sociedades mercantiles mexicanas podían obtener en concesión hasta por 50 años, renovable una sola vez por la misma cantidad de años, y permitía construir, explotar y operar terminales marinas públicas, instalaciones portuarias, prestación de servicios de pilotaje, de remolque, almacenaje, estiba, amarra de cabos, y acarreo.⁹⁴

La *Ley de Navegación*, del 4 de enero de 1994, derogaba la Ley de 1963, excepto los artículos relacionados con el seguro marítimo, y abrogaba la Ley de 1981. Esta nueva Ley, no hacía ninguna mención sobre los estímulos a la marina mercante descritos en la ley de 1963, relativos a la gratuidad de la ocupación de la zona marítima para establecer astilleros y diques; que el cabotaje era reservado para embarcaciones abanderadas mexicanas, tripuladas por mexicanos de nacimiento, etc; ni de la ley de 1981, que proporcionaba estímulos fiscales y apoyos económicos; dispensa de impuestos y derechos por registro de los contratos de compra venta, por hipoteca, en arrendamiento y fletamento; que reservaba las cargas gubernamentales, en cabotaje o en altura, con la condición de que las embarcaciones favorecidas, debían construirse y/o repararse en astilleros y talleres nacionales, etc; no lo hacía porque todos estos estímulos fueron abrogados a partir de su publicación; la nueva ley, en su artículo 34, reservaba el cabotaje para navieros mexicanos con embarcaciones mexicanas, con la salvedad de que en caso de no existir embarcaciones disponibles, la Secretaría podía otorgar permisos temporales de navegación interior y de cabotaje, bajo la siguiente prelación:

- I. Naviero mexicano con embarcación extranjera, bajo contrato de arrendamiento o fletamento a casco desnudo;

⁹⁴ *Ley de Puertos*, DOF 19-07-1993.

- II. Naviero mexicano con embarcación extranjera, bajo cualquier contrato de fletamento;
- III. Naviero extranjero con embarcación extranjera.

Su artículo 35 indicaba, que no requerían permiso de navegación para proporcionar servicios en navegación interior y de cabotaje, el transporte de carga, de remolque, la explotación de *embarcaciones especiales* y los artefactos navales.⁹⁵

La nueva Ley, abría los mares mexicanos a navieros extranjeros, al no señalar ninguna temporalidad a los permisos temporales de navegación, ni definir qué debía entenderse por embarcación especial; asimismo, la reciprocidad en la realización de cabotaje que señalada la ley nunca se exigió a los países de los navieros extranjeros que lo realizaban, como es el caso de las embarcaciones de armadores estadounidenses, que su país no permite realizar cabotaje a navieros extranjeros, y que en nuestros mares ha sido la bandera predominante desde hace varios años con alrededor de 34% del total de permisos de navegación.

La *Ley de Navegación y Comercio Marítimos*, de 2006, señala en su artículo 40, "la operación y explotación de embarcaciones en navegación interior y de cabotaje estará reservada a navieros mexicanos con embarcaciones mexicanas." Y cuando no exista disponibilidad de embarcaciones nacionales, se podrán emplear embarcaciones extranjeras, que requerirán permisos de navegación de tres meses, los cuales solo se podrán renovar siete veces, pasado ese tiempo, la embarcación podrá continuar en aguas nacionales si es abanderada mexicana; dicho criterio no aplica cuando la embarcación tenga características técnicas de extraordinaria especialización, como "las utilizadas en exploración, perforación de pozos,

⁹⁵ *Ley de Navegación*, 4 de enero de 1994.

producción temprana de hidrocarburos, construcción y/o mantenimiento de instalaciones marinas petroleras, alimentación y hospedaje, protección ambiental, salvamento y seguridad pública.” (artículo 10, e), que podrán estar el tiempo que requieran sus contratantes. ⁹⁶

Petróleos Mexicanos y otras organizaciones marítimas interpusieron Juicios de Amparo en contra de esta Ley por considerar que varias de sus disposiciones contravenían lo dispuesto por la Constitución Federal y otros ordenamientos jurídicos. ⁹⁷

TMM no estaba de acuerdo en cambiar la ley de 1994, porque le convenía el abanderamiento con casco desnudo y otros estímulos que permitía, pero ante los apoyos que recibió en el medio la propuesta de ley de 2006, se sumó a ella buscando que al final tuviera beneficios para la industria. La ley de 1994 influyó en el crecimiento de la flota de cabotaje y hubo crecimiento de abanderamientos; el problema fue que se perdió el control de los socios de empresas extranjeras, que eran prestanombres; la ley de 2006 trató de controlar estos abanderamientos, lo que finalmente no se ha logrado en su totalidad. ⁹⁸

2.1.4 Flota marítima después del cambio de normatividad

Entre 1982 y 1983, la flota mercante mexicana, alcanzó el mayor tonelaje y número de embarcaciones abanderadas mexicanas de $\geq 1,000$ TRB, hecho que se derivó por el incremento de las actividades de exploración y explotación petrolera en el mar por parte de Pemex, y su política de ampliación de capacidad de su flota para distribución de sus productos, y el aprovechamiento de las navieras privadas de los estímulos fiscales,

⁹⁶ *Ley de Navegación y Comercio Marítimos*, del 23 de enero de 2006.

⁹⁷ http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/12/asun_2404449_20071213_1199299775.pdf consultado el 21/04/2019.

⁹⁸ *Ibid*, Luis Ocejo Rodríguez.

crediticios, precio del combustible marino, y reservas de carga, entre otros, que los incentivaban a adquirir nuevas embarcaciones.

Pemex, en 1975, tenía una flota de 26 buques tanque con 480,900 TPM y capacidad de 3,712,761 barriles;⁹⁹ en 1978, 30 buques tanque con 681,096 TPM y capacidad de 5,116,694 barriles;¹⁰⁰ en 1992, 27 buques tanque con 835,025 TPM y 5,695,025 barriles, además, 8 buques gaseros con 223,916 TPM, con capacidad de 281,988 metros cúbicos.¹⁰¹ La flota aumenta en unidades y tonelaje conforme lo hace la producción petrolera.

El comportamiento de la flota abanderada mexicana de ≥ 100 TRB, en el periodo 1988 a 2010, por tipo de barco y tonelaje, se presenta en la gráfica 2.1, donde se indica que los buques cargueros presentaron crecimiento hasta 2002; los portacontenedores se mantienen hasta 1998; y las embarcaciones Costa afuera (abastecedor, chalan, pasaje, etc.) crecen. El retiro de ayudas que inició De la Madrid y oficializó la Ley de Navegación de 1994, llevó a muchas empresas a reconsiderar sus objetivos de negocio; en 1998, TMM, desincorporó su línea regular de altura, sus terminales de líquidos de Aguascalientes, Coatzacoalcos, Manzanillo y Veracruz. Respecto de su línea de altura, José Serrano, presidente del Grupo, explicaba que era necesario, "... invertir cerca de mil millones de dólares en un negocio que a su consideración ya no era rentable ni estratégico para la naviera, ..." ¹⁰² Y decidió enfocar su negocio al transporte ferroviario, terrestre, car carries y logística.

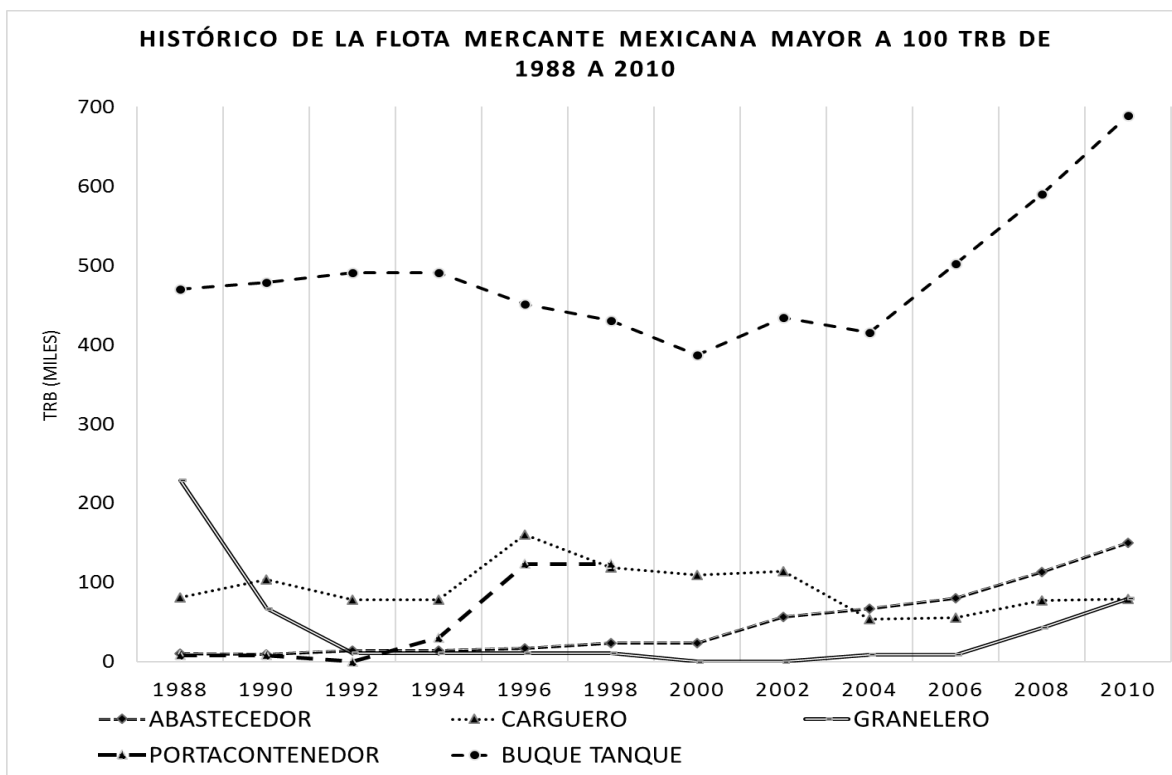
⁹⁹ http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/memorias/completas/Memoria_Labores_1975_full.pdf Memoria de labores 1975. consultado: 19/02/2019.

¹⁰⁰ http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/memorias/completas/Memoria_Labores_1978_full.pdf Memoria de labores 1978. consultado: 19/02/2019

¹⁰¹ http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/memorias/completas/Memoria_Labores_1992_full.pdf Memoria de labores 1992. consultado: 19/02/2019

¹⁰² Villegas C. y Calderón L. *Fortalece a TMM la venta de activos no estratégicos*. El Financiero, 10 de marzo del 2000, p. 22. *Ibid*, Citado por Benítez Ramírez, p. 115.

Gráfica 2.1 ¹⁰³



Elaboración propia con datos de Histórico de la flota mexicana por tipo de barco. SCT, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La flota mercante mexicana participaba en la carga de cabotaje, en el periodo 1986 a 2016, con 63.8% en 1988, con 79.8% en 1996, 68.8% en 2006, y 73.4% en 2010; su participación es significativa con tendencia a aumentar. (Cuadro 2.2). Muy diferentes resultan las cifras en el transporte de altura en el mismo periodo: del total de la carga manejada, su participación fue 4.35% en 1986, y en 1996 bajó a 0.75%; en 2006 a 0.01%; y en 2016, 0.17%. Es decir, la participación de la bandera mexicana en la transportación de cargas de altura nacionales, de exportación e importación, es marginal, con absoluto control de las navieras extran-

¹⁰³ Histórico de la flota mexicana por tipo de barco. SCT, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/U_DGMM/ESTADISTICAS/2010/TRS_MRTIMO/Archivos10/FM03.pdf 25/02/2019

teras. (Cuadro 2.3). TMM operaba en 2018, 4 buque tanques de 45,000 TPM, en transportación de crudo y sus derivados.¹⁰⁴

CAMEINTRAM informa en su portal de internet de 2011, que la Ley de Navegación y Comercio Marítimos de 2006, incrementó la participación de la flota abanderada mexicana: en 2006, de las 364 embarcaciones costa afuera que la integraban y al servicio de Pemex, 208 eran abanderadas mexicanas y 156 extranjeras, en 2010, las embarcaciones mexicanas se incrementaron a 280 y las extranjeras disminuyeron a 111.

Y continúa indicando: el sector marítimo mexicano genera 300,000 empleos directos e indirectos altamente especializados; 80% de la actividad petrolera mexicana sucede en el mar; que México posee la quinta flota a nivel mundial en atender plataformas petroleras; las inversiones realizadas en los últimos tres años en la modernización de embarcaciones y equipos son del orden de 6,000 millones de dólares; el sector del transporte marítimo representa cerca del 1% del PIB nacional, que equivale a un monto de alrededor de 15 mil millones de dólares, y la flota de 138 embarcaciones de bandera mexicana, en 2011, equivalía a 7,000 millones de dólares.

Respecto de las solicitudes de Permisos temporales de navegación, conforme la Ley de 2006, en 2012 hubo 451, 519 en 2013, y 481 en 2014. De estas últimas, 36% fueron para embarcaciones tipo Abastecedor; 20% para Remolcadores; 13% para Chalan de carga; 7% para Barcazas, y el resto para buques Multipropósito Especiales, de Tipo Sísmico, Geográfico y de Buceo; Granelero, Grúa, Buque Tanque, Gasero, Carga General. De los Permisos otorgados en 2014, la bandera de Estados Unidos fue predominante con 34%, la de Panamá tuvo 10%, la de Vanuatu 6%, y el resto

¹⁰⁴ 2018, Grupo TMM. <https://www.tmm.com.mx/transporte-maritimo/#flota>

para banderas de Antigua y Barbuda, Bahamas, Islas Caimán, Noruega, Colombia, Italia, etc. ¹⁰⁵

Los Armadores adscritos a la CAMEINTRAM en 2016, tenían una flota de 283 embarcaciones con 410,398 TPM. (Cuadro 2.4), compuesta en su mayoría de embarcaciones costa afuera al servicio de Pemex. La Reforma energética, permitió la entrada de empresas petroleras extranjeras a la exploración y explotación petrolera en el mar, que contratan embarcaciones mexicanas costa afuera; TMM les fleta cerca de la mitad de su flota de abastecedores. ¹⁰⁶

2.1.5 Recuento empresarial

De las navieras privadas mexicanas de la segunda parte del siglo XX (periodo en que se implantaron en el país tres modelos de desarrollo económico: estabilizador, proteccionista, liberal), fundadas antes de 1982 y realizaban transporte de cabotaje y altura, ¿Cuáles sobreviven? Ya no existen Naviera Minera del Golfo (NAVIMIN); Naviera Asetec; Naviera Cerralvo; Naviera Mexicana (Navimex); Naviera Delmex, fundada en 1928;¹⁰⁷ y dos sobrevivientes: Naviera Armamex (1977) y Transportación Marítima Mexicana (1955).

Naviera Armamex, S.A. de C.V. Fundada en 1977, actualmente presta servicios de transporte marítimo en Cabotaje de petróleo y sus derivados y de Costa afuera; su flota la integran 20 embarcaciones de diferente tipo: abastecedores, buque tanques, remolcadores, barcasas, chalanes, barco oceanográfico, dique flotante, una terminal marítima. ¹⁰⁸

¹⁰⁵ <http://www.cameintram.org> consultado el 1 de febrero de 2019.

¹⁰⁶ Luis Ocejo Rodríguez, entrevista del 17 de julio de 2019.

¹⁰⁷ *Naviero por la gracia de Fox*, Proceso.com.mx 9 de diciembre de 2007.

<https://www.proceso.com.mx/90356/naviero-por-la-gracia-de-fox>

¹⁰⁸ <http://www.armamex.com/>

Transportación Marítima Mexicana, S.A. (TMM). Fundada en septiembre de 1955 y en 2001 se convirtió en Grupo TMM, y en 2006 en Grupo TMM, SAB. Proporciona servicios de: transporte multimodal, de logística, portuarios, transportación marítima especializada de productos refinados de petróleo y químicos; fletamento de buques abastecedores para la industria petrolera; servicios de remolque de buques; almacenaje general de depósito, de recinto fiscalizado y almacenaje puro; tiene en concesión terminales portuarias, y desde 1996 la API de Acapulco.

En 1968 inició el primer servicio marítimo regular al lejano Oriente y Mediterráneo; y desde 1992, presta servicio de embarcaciones costa afuera a la industria petrolera. En 1994, su flota la componían 32 buques (graneleros, portacontenedores, de carga general, turístico, abastecedores, buques tanque, porta automóviles), con 748,341 TPM.¹⁰⁹ A principios del año 1997, asociada con Kansas City Southern (KCS), forma el Grupo Transportación Ferroviaria Mexicana, S.A. de C.V. (TFM), y en 2005, KCS adquiere 100% de las acciones de TFM. En 2006 vende su línea de Altura y otros negocios portuarios. En 2018, sus ingresos por segmento de negocio eran: marítimo 60%, logística 19%, puertos y terminales 11%, almacenaje 10%.¹¹⁰ En 2011 adquiere el astillero Bender, en Pueblo Viejo, Ver. En 2007 y 2008, colocó deuda en el mercado mexicano para ampliar y modernizar su flota previendo el crecimiento de la demanda que vendría con el incremento de la explotación petrolera en el mar. En 2014, paralizada 60% de su flota por la crisis petrolera de Pemex, le impidió pagar su compromiso financiero y a finales de 2017, acuerda con su acreedor principal, entregarle los activos que respaldaban la deuda para cancelarla,¹¹¹

¹⁰⁹ Transportación Marítima Mexicana, citado por Arellano Chávez, Melchor, *Marea Alta*, El Financiero, 17 de enero de 1994.

¹¹⁰ Grupo TMM, <https://www.tmm.com.mx/wp-content/uploads/2019/05/Informe-Anual-2018.pdf>

¹¹¹ Grupo TMM, Resultados financieros año 2017, <https://www.tmm.com.mx/wp-content/uploads/2018/04/Bolet%C3%ADn-de-Prensa-4T-2017.pdf>

quedando como administrador técnico y comercial de la flota. En 2018, operaba 36 buques: 25 Costa afuera (1 FPSO), 4 buques tanque, 1 buque quimiquero, 6 remolcadores, sumando 236,042 TPM.¹¹²

Las empresas que a continuación se describen, fueron fundadas posteriormente a la crisis de 1982 y se presentan en el orden de la lista de asociados de 2016 de la CAMEINTRAM; la información comercial y de activos que se indican de cada una de ellas, fueron tomadas de su página electrónica. (Cuadro 2.5).

Abastecedora Petrolera, S.A. de C.V. Posee una flota de 6 buques con 1,759 TPM. Realiza transporte marítimo de altura, excepto petróleo y gas natural.¹¹³ *Baja Ferries, S.A. de C.V.* inició operaciones en 1984 y tiene una flota de 4 buques con 69,819 TRB.¹¹⁴ *Barú Offshore de México, SAPI de C.V.* subsidiaria de Intertug, S.A. fue fundada en 2010. Su flota la componen 2 abastecedores.¹¹⁵ *Blue Marine Cargo, S.A. de C.V.*; se fundó en 1998, su flota la componen 1 buque FPSO, 3 buque tanque, y 8 buques de posicionamiento dinámico.¹¹⁶

CHM Maritime, SAPI de C.V. fundada en 1995, subsidiaria de Cashman Corporation, con sede en Boston, Massachusetts, tiene una flota de 4 remolcadores y 2 barcasas, con 11,479 TPM.¹¹⁷ *Compañía de Apoyo Marítimo del Golfo, S.A. de C.V.* fundada a finales de 2003, tiene una flota de 5 abastecedores y 7 lanchas de pasaje con 5,082 TPM.¹¹⁸ *Compañía Marítima Mexicana, S.A. de C.V.* tiene una flota de 2 remolcadores.¹¹⁹

¹¹² Grupo TMM, <https://www.tmm.com.mx/>

¹¹³ Navieras y embarcaciones en navegación de cabotaje, http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/UDGMM/ESTADISTICAS/2010/TRS_MRTIMO/Archivos10/FM05.pdf

¹¹⁴ <http://www.bajafferries.com/acerca.aspx>

¹¹⁵ <http://www.baruoffshore.com/embarcaciones-esp.html>

¹¹⁶ <http://bluemarine.com.mx/nuestras-empresas/nuestra-flota/>

¹¹⁷ <http://4barges.com/es/marine-equipment>

¹¹⁸ <http://www.camgsa.mx/>

¹¹⁹ Censo de embarcaciones 2016, CAMEINTRAM.

Consignataria San Miguel, S.A. de C.V. Filial de San Miguel Shipping, fundada en 2001, su flota son 3 remolcadores, 1 ABS, y 6,186 TPM.¹²⁰ *Construcciones Marítimas Mexicanas, S.A. de C.V.* fundada en 1945, proporciona servicios de construcción marina, que incluye mantenimiento de pipas de gas y aceite, plataformas marinas para perforación. etc.¹²¹

Constructora y Arrendadora México, S.A. de C.V. Proporciona servicios de mantenimiento y construcción marina desde 1982; instala, fabrica y da mantenimiento a plataformas con su embarcación Tolteca, que tiene capacidad de 2,000 toneladas métricas de levante y tiene talleres y patios de fabricación especializados. Opera un barco grúa de 25,945 TPM.¹²² *Consultoría y Servicios Petroleros, S.A. de C.V.* Se funda en 1981 y da servicios de transporte marítimo de tripulación y carga. Su flota son 5 lanchas de pasaje, 2 abastecedores, manejadores de anclas, y una embarcación SWATH para pasaje.¹²³ *Cotemar, S.A. de C.V.* Fundada en 1979, realiza construcción de obras marítimas, fluviales y subacuáticas; ofrece soluciones integrales para la exploración y producción costa afuera y plataformas habitacionales, su flota: 5 lanchas de pasaje, 1 abastecedor, 6 buques de posicionamiento dinámico, y 15,075 TPM.¹²⁴

Demar Instaladora y Constructora, S.A. de C.V. Fundada en 1990, es una empresa especializada en Ingeniería, Procura, Construcción, Mantenimiento, Instalación y Servicios para la Industria Petrolera, en tierra y costa afuera. Su flota la integran 1 barcaza grúa habitacional, 1 barcaza habitacional y un barco crucero, con un total de 29,177 TPM.¹²⁵ *Draga-*

¹²⁰ <http://sm-shipping.com/>

¹²¹ <https://mx.kompass.com/c/construcciones-maritimas-mexicanas-s-a-de-c-v/mx000177/>

¹²² <http://www.grupor.com.mx/areas-of-operation/offshore-services-and-platform-maintenance/>

¹²³ <http://www.cspmex.com.mx/es/index.php>

¹²⁴ Censo de embarcaciones 2016, CAMEINTRAM, y http://www.oilbmex.mx/imagen_anuncia/17924-Cotemar%20brochure.compressed.pdf

¹²⁵ <http://www.demar.com.mx/Recursos/Materiales.aspx>

mex, S.A. de C.V. Trabaja con el respaldo de Boskalis International N.V; empresa holandesa con más de 100 años de experiencia en ingeniería de dragado. Posee 3 dragas para diferente tipo de actividad,¹²⁶ y en 2010 poseía 9 embarcaciones entre dragas y chalanes.¹²⁷ *Equimar Progreso, S.A. de C.V.* Fundada en 1991, presta servicios de remolque portuario, salvamentos, servicio a buques, y agenciamiento de buques, posee 3 remolcadores, 1 lancha y 2 barcasas. ¹²⁸ *Goimar, S.A. de C.V.* Fundada en 1995, provee servicios a la industria petrolera, en plataformas, embarcaciones, operación y mantenimiento integral de plataformas costa afuera y costa adentro. Su flota la componen 3 lanchas de pasaje, 1 remolcador, y 3 abastecedores. ¹²⁹

Hydra Marine, S.A. de C.V. Presta servicios marítimos especializados para apoyo de la industria costa afuera nacional. Su equipo lo forma un grupo central de buzos comerciales altamente capacitados y certificados, técnicos de ROV y topógrafos marinos. Opera un abastecedor de 480 TPM. ¹³⁰ *Grupo Evya, S.A.P.I. de C.V.* Empresa de ingeniería de diseño y construcción de proyectos de obra especializada. Cuenta con un patio de construcción en Dos Bocas, Tabasco y barcos abastecedores, de construcción, multipropósito, lanchas de pasajeros.¹³¹ *Industrial Perforadora de Campeche, S.A. de C.V.* Líder desde 1987 en perforación y terminación de pozos petroleros costa afuera y en tierra; opera más de 20 equipos de perforación terrestre. *Intermar Carmen, S.A. de C.V.* Su flota consta de 1 buque tanque y 1 abastecedor, con 6,791 TPM.¹³² *Mantenimiento Express*

¹²⁶ <https://dragamex.boskalis.com/actividades.html>

¹²⁷ http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/U_DGMM/ESTADISTICAS/2010/TRS_MRTIMO/Archivos10/FM05.pdf

¹²⁸ <http://www.grupoequimar.com.mx/>

¹²⁹ http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/U_DGMM/ESTADISTICAS/2010/TRS_MRTIMO/Archivos10/FM05.pdf Navieras y embarcaciones en navegación de cabotaje, SCT.

¹³⁰ Censo de embarcaciones 2016, CAMEINTRAM

¹³¹ <http://www.evya.com.mx/servicios.php>

¹³² <http://www.navieraintermar.com/index.html> y Censo de embarcaciones 2016, CAMEINTRAM

Marítimo, S.A.P.I. de C.V. Establecida en Joint Venture con Seacor Marine International, LLC y Operadora de Transportes Marítimos, S.A. de C.V; su flota la forman 5 abastecedores con 1,659 TPM.¹³³ *Marine Tech, S.A.C.V.* proporciona servicios de transporte marítimo de carga y de personal para la industria petrolera. Tiene una flota de 4 abastecedores.¹³⁴ *Marinsa de México, S.A. de C.V.* Proporciona servicios, suministros y soluciones integrales en las etapas de exploración, perforación y producción de la industria petrolera mediante renta de embarcaciones especializadas. Su flota: 30 embarcaciones compuesta por barcos abastecedores, remolcadores, de abastecimiento, barco grúa, etc.¹³⁵

Naviera Bourbon Tamaulipas, S.A. de C.V. Fundada en 1982, inicia operaciones en 1984 como Naviera Tamaulipas. En 2006 se asocia con la naviera francesa Bourbon Offshore Holding y adquiere su nombre actual. Su flota la integran 22 embarcaciones de diferente tipo.¹³⁶ *Naviera Integral, S.A. de C.V.* Fundada en 1987, proporciona servicios de transporte marítimo de pasajeros, abastecimiento de materiales y equipos a la industria petrolera en el mar. Su flota: 7 embarcaciones convencionales, 7 lanchas rápidas y 6 abastecedores.¹³⁷ *Oceanteam México, S.A. de C.V.* Fundada en 1985, es una asociación entre Ocean Team Group y la empresa Aréchiga, presta servicios en desarrollo y mantenimiento de infraestructura petrolera. Tiene 2 lanchas rápidas de pasaje.¹³⁸ *Operadores Portuarios, S.A. de C.V.* dedicada al Transporte marítimo de cabotaje, excepto petróleo y gas natural. Su flota: 4 abastecedores, 2 chalanes, 1 barcaza, con 6,825 TPM.¹³⁹ *Perforadora Central, S.A. de C.V.* Establecida

¹³³ <http://mexmar.com/quienes-somos/> y Censo de embarcaciones 2016, CAMEINTRAM

¹³⁴ Censo de embarcaciones 2016, CAMEINTRAM.

¹³⁵ <http://www.marinsa.com.mx/>

¹³⁶ <http://www.natasa.com.mx/>

¹³⁷ [https://www.emis.com/php/company-profile/MX/Naviera Integral SA de CV es 2061639.html](https://www.emis.com/php/company-profile/MX/Naviera%20Integral%20SA%20de%20CV%20es%202061639.html)

¹³⁸ <http://www.oceanteam.eu/contact/ocean-team-mexico/> y Censo de embarcaciones 2016, CAMEINTRAM

¹³⁹ Censo de embarcaciones 2016, CAMEINTRAM

en 1959, proporciona servicios de perforación de pozos petroleros exploratorios y de desarrollo, y perforación marina costa afuera; tiene una flota con barcos abastecedores, lanchas de pasaje y servicios especializados con barcos inspectores en trabajos de mantenimiento a monoboyas, en plataformas y ductos submarinos. Opera 8 equipos de perforación, una draga, 5 barcos abastecedores, 2 lanchas de pasaje, 10 chalanes.¹⁴⁰

Saam Remolques, S.A. de C.V. Inicia operaciones en 1997. Empresa multinacional de origen chileno que presta servicios al comercio internacional a través de sus tres divisiones de negocios: Terminales Portuarias, Remolcadores y Logística. Su flota: 21 remolcadores.¹⁴¹ *Sea Mar México, S. de R.L. de C.V.* Empresa de buceo comercial con experiencia en exploración y producción de gas y petróleo en el Golfo de México. Su flota la integran 4 abastecedores y una lancha de pasaje.¹⁴² *Servicios Marítimos de Campeche, S.A. C.V.* Proporciona servicios de construcción y mantenimiento costa afuera mediante embarcaciones especializadas. Desde 1991, opera una amplia gama de embarcaciones propias y de terceros. Su flota: un remolcador y una embarcación de posicionamiento dinámico.¹⁴³

Tidewater de México, S. R.L. de C.V. Subsidiaria de Tidewater Inc. Posee una de las flotas más grandes de embarcaciones de apoyo Costa Afuera, apoyando actividades de exploración y producción en el mar. Su flota: 20 embarcaciones (abastecedores, remolcadores, lanchas de pasaje, contra incendio), con 13,547 TPM.¹⁴⁴ *Transportación Marítima Califor-*

¹⁴⁰ <http://www.central.com.mx/flota.htm>

¹⁴¹ <https://www.saam.com/remolcadores/mexico/>

¹⁴² <http://www.seamardivers.com/contacts.php> Censo de embarcaciones 2016, CAMEINTRAM

¹⁴³ <http://www.expoallianz.com/consultarDetalles/EStand?claveRegistro=337> Censo de embarcaciones 2016, CAMEINTRAM.

¹⁴⁴ <https://www.tdw.com/about-tidewater/the-tidewater-story/> Censo embarcaciones 2016, CAMEINTRAM

nia, S.A. de C.V. Inició operaciones en 2002 y ofrece servicio de transporte de carga rodada (Roll On-Roll Off) a través del Mar de Cortés en las Rutas La Paz-Topolobampo-La Paz y La Paz-Mazatlán-La Paz, con una capacidad instalada de transportación de 3,430 metros. Opera 3 barcos Ro-Ro con 8,500 TPM. ¹⁴⁵

Naval Mexicana, S.A. de C.V. Fundada en 1996, transporta combustible marino para Pemex Refinación, tiene una filial, NavalMex Combustibles. Su flota: 7 embarcaciones: 2 remolcadores, 2 buque tanques, 3 barcasas, con 3,069 TPM. ¹⁴⁶ No es miembro de la CAMEINTRAM.

El recuento empresarial anterior no incluyó a Pemex, por ser empresa paraestatal, y ahora empresa productiva del Estado.

2.2 Organizaciones de los navieros mexicanos

La política de apoyos de los gobiernos postrevolucionarios, tenía por objeto controlar a los empresarios nacionales en general, empleando diferentes mecanismos, uno de ellos a través de las distintas cámaras de comercio del país. La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, de 1941, establecía un estatus "semioficial" para las cámaras, imponiendo a los empresarios membresía obligatoria, pago de cuotas y permitir la intervención del Estado en su operación y consultarlo sobre las iniciativas de políticas y cambios relevantes que pensaran realizar en su sector. La Secretaría de Industria y Comercio, era la encargada de este control autorizando cuándo crear o disolver una cámara empresarial, así como aprobar su estructura, organización y estatutos. Un representante

¹⁴⁵ <http://www.ferrytmc.com/flota>

¹⁴⁶ [https://www.puertosenpapeles.com.mx/upl/2.5.10.1/\(2010020808\)%20D.P. 015 10.pdf](https://www.puertosenpapeles.com.mx/upl/2.5.10.1/(2010020808)%20D.P. 015 10.pdf)

de la Secretaría podía estar presente en las reuniones directivas de las cámaras. ¹⁴⁷

La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, de diciembre de 1996, suprimió, entre otras cosas, la obligación de los empresarios a agremiarse, y la del 20 de enero de 2005, rige actualmente las relaciones gubernamentales con los organismos privados.

2.2.1 Transportes Marítimos, Lacustres y Pluviales (TMLP-CNTC)

Antes de tener su propia Cámara, los Armadores mexicanos gestionaban sus intereses a través de la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones (CNTC), que era una organización integrada en 5 secciones: 1, Autotransporte en Carreteras; 2, Autotransportes Urbanos y Suburbanos; 3, Ferrocarriles; 4, Teléfonos; 5, Transportes Marítimos, Lacustre y Fluviales. ¹⁴⁸ Es en esta última sección donde estaban registrados los Armadores mexicanos.

Las secciones de la CNTC eran autónomas para estudiar los asuntos de su competencia, pero las conclusiones a las que llegaran y quisieran emprender, debían ser aprobadas por el Consejo Nacional Directivo (CND) de la Cámara, antes de presentarse ante cualquier instancia externa. Cada una de las cinco secciones tenía su propio Consejo Directivo y su reglamento interno.¹⁴⁹ La CNTC fue disuelta por sugerencia gubernamental el 10 de octubre de 1989, dando lugar al nacimiento de tres Cámaras independientes: Cámara Nacional de Autotransporte de Carga;

¹⁴⁷ *Ibid*, Elizondo Mayer-Serra, *Por eso estamos como estamos*, p. 107

¹⁴⁸ DOF: ACUERDO sobre.... la creación de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga

¹⁴⁹ DOF: 10/01/1975, OFICIO por el que se autorizan las reformas a los estatutos de la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones.

Cámara Nacional de Autotransporte de Pasaje y Turismo; Cámara Nacional de la Marina Mercante. ¹⁵⁰

2.2.2 Cámara Mexicana de la Industria del Transporte Marítimo

El 16 de enero de 1990 se protocolizaba el Acta de Asamblea que constituía a la Cámara Nacional de la Marina Mercante. Sus fundadores fueron: Compañía Naviera Asetec; Servicios Mexicanos Turísticos; Transportación Marítima del Pacífico; Naviera Delmex; Naviera Cerralvo; Transportación Marítima mexicana; Naviera Integral; Naviera Armamex; Opera Marítima; Tecomar; Transportes Marítimos del Pacífico; en dicho acto declararon los Armadores, que sus empresas representaban 100 embarcaciones abanderadas mexicanas o inscritas en el Padrón de Abanderamiento Mexicano, que sumaban 902,800 Toneladas de Peso Muerto. ¹⁵¹

El 11 de marzo de 1993, la Cámara reforma sus Estatutos y cambia su nombre a Cámara Nacional de la Industria del Transporte Marítimo, y el 15 de mayo de 1998 lo modifica por el actual, *Cámara Mexicana de la Industria del Transporte Marítimo (CAMEINTRAM)*.

Sus principales objetivos son: proponer ante las instancias correspondientes acciones que fomenten y desarrollen el transporte marítimo, la marina mercante, los puertos y las actividades conexas, así como coadyuvar como órgano de consulta y colaboración del Estado Mexicano para diseñar y ejecutar políticas e instrumentos que faciliten la expansión de la actividad marítima.

Las empresas afiliadas a la CAMEINTRAM están dedicadas a prestar servicios de transporte de carga en tráfico de altura y en tráfico de cabo-

¹⁵⁰ DOR: 23/10/1989. ACUERDO sobre la disolución de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga.

¹⁵¹ Escritura 27823, Notario No. 97, Lic. Miguel Limón Rojas

taje; en actividades offshore o costa afuera en apoyo a la industria petrolera para la exploración, explotación y distribución de hidrocarburos en el mar; también a prestar servicio de transporte de pasajeros y carga entre puertos mexicanos, así como otros servicios, como remolque, lanchaje, abastecimiento de combustibles y dragado; terminales especializadas y Administraciones Portuarias Integrales.

Los fundadores de la Cámara fueron Armadores; posteriormente se incorporaron empresas Operadoras, y Prestadoras de servicios portuarios, quedando finalmente integrada en tres secciones: Armadores, Operadores, Servicios Portuarios y Actividades Conexas. La Sección de Armadores cuenta con 36 miembros; la de Operadores, con 21; la de Servicios Portuarios, con 9, que suman un total de 66 empresas asociadas en 2016. (Cuadro 2.5)

La Asamblea General de Socios es la Autoridad suprema de la Cámara, y los acuerdos tomados en ella son de observancia obligatoria para todos los afiliados, incluyendo los que no asistieron. Su Consejo Nacional Directivo, es el órgano representativo, ejecutivo y administrativo de la Cámara y está integrado por un presidente, un Primer Vicepresidente, un Segundo y un Tercer Vicepresidente, un Vicepresidente de Armadores, uno de Operadores, y otro de Servicios Portuarios y Actividades Conexas, un Secretario, un Tesorero y seis Consejeros.

El presidente es elegido de entre los candidatos propuestos por la Comisión electoral, que está compuesta por miembros de la Sección de Armadores. A propuesta del presidente, el Consejo Nacional Directivo aprueba la designación de los vicepresidentes, Secretario y Tesorero;

Presidentes de CAMEINTRAM: Francisco López Barredo (Transportación Marítima Mexicana); Javier Villegas Serralta (Compañía Naviera

Minera del Golfo); Rodolfo Mora Cordero (Naviera Armamex); Gerardo Sánchez Schutz (Naviera Tamaulipas); Juan Pablo Vega Arriaga (Naviera Integral); Rolando Lemus Ortiz (Constructora y Arrendadora México); Luis Manuel Ocejo Rodríguez (Transportación Marítima Mexicana); Alejandro García Bejos (Mantenimiento Express Marítimo).

Es fundadora del Consejo Mexicano del Transporte (CMET), constituido en octubre de 2010, e integrado por: Cámara Mexicana de la Industria del Transporte Marítimo (CAMEINTRAM); Cámara Nacional del Auto-transporte de Pasaje y Turismo (CANAPAT); Cámara Nacional de Aero-transportes (CANAERO); Asociación Mexicana de Ferrocarriles (AMF); Asociación Mexicana de Mensajería y Paquetería (AMMPAC).

Es miembro del Consejo Marítimo Portuario de México (Comport), fundado el 10 de junio de 2011, e integrado por: Asociación Mexicana de Agentes Navieros (Amanac), Asociación Mexicana de Industriales de Servicios de Buques (Amisbac), Asociación Mexicana de Armadores de Remolcadores Marítimos (Asomar), Cámara Mexicana de la Industria del Transporte Marítimo (Cameintram).

2.3 Ley de Navegación de 1994

El retiro de estímulos a la marina mercante mexicana se oficializó con la *Ley de Navegación*, de 1994, aunque en los hechos, las ayudas (Ceprofis, en precio del combustible) continuaron hasta principios de 1998, cuando se abandonó definitivamente dicha política. Las nuevas circunstancias presionaron a los Armadores que hacían tráfico de altura y de cabotaje a intensificar su traslado al fletamento de embarcaciones Costa afuera y a buscar oportunidades de negocios con la Ley de Puertos de 1993.

Antesala de la Ley. Para presentar el proyecto de la nueva Ley de Navegación, hubo varias reuniones convocadas y coordinadas por la Oficina para la Desregulación de la economía, dependiente de la Secretaría de Economía, a las cuales asistían autoridades del medio marítimo como la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; diversas organizaciones marítimas, como la Cámara Nacional de la Industria del Transporte Marítimo, como representante de los navieros; la Asociación Mexicana de Agentes Navieros; representaciones sindicales y asociaciones profesionales relacionadas con el medio marítimo, entre otras.

La actitud que permeaba en las organizaciones marítimas, particularmente de la marina mercante que sería la afectada directa, era que no tenía caso oponerse al proyecto de ley porque era parte de una política gubernamental de reforma estructural de modernización portuaria y del transporte marítimo,¹⁵² que llevaba a que los funcionarios de la oficina desreguladora no escucharan opiniones diferentes, argumentando, “No importa la bandera del buque que transporte los jitomates,”¹⁵³ sino que se realice; y estaba presente la Requisa del puerto de Veracruz de 1991, como ejemplo de que una vez que el gobierno tomaba una decisión, ésta se llevaba a cabo sin importar oposiciones; por lo que destacados armadores afines a la reforma, consideraron que era mejor llevar la fiesta en paz, además de tener presente la oportunidad de nuevos negocios que abría la nueva Ley de Puertos. Los navieros tenían confianza en la actitud de la Autoridad marítima y en su titular, Emilio Gamboa Patrón y en el Coordinador de Puertos, Jaime Corredor Esnaola, “están demostrando un gran interés por nuestra marina mercante y un propósito firme de superar su problemática. Por ello mantenemos expectativas optimistas y con-

¹⁵² Miguel Ángel Andrade, entrevista del 6 de mayo de 2019.

¹⁵³ Juan Carlos Merodio, Entrevista del 16 de abril de 2019.

fianza de que muy pronto se pueda dar a conocer el programa para impulsar el desarrollo de la Marina Mercante para beneficio de la nueva etapa de despegue económico que impulsará México en los próximos años.”¹⁵⁴ opinaba Francisco López Barredo, Director General de TMM, poco después de publicada la ley.

Las organizaciones sindicales marítimas tampoco presentaron un frente serio opositor después de la humillante derrota que para ellos significó la requisita del Puerto. Tres días antes del suceso, los cuatro sindicatos que intervenían en las maniobras de la operación del puerto, publicaron un desplegado periodístico donde se comprometían a apoyar las medidas modernizadoras que el gobierno pensaba llevar a cabo: “Reconocemos que los trabajadores habíamos caído en un marasmo, que hemos abandonado”, y estaban dispuestos a apoyar el cambio, agradeciendo los pronunciamientos de las autoridades en favor de respetar los derechos de los trabajadores. La efectividad de la requisita los aplastó y tardaron más de cuatro días en reaccionar. Los dirigentes se encerraron y los maniobristas hicieron una asamblea a puerta cerrada que solo fue un prolongado lamento. Mientras tanto, las empresas Operadora Portuaria del Golfo (Transportación Marítima Mexicana) y Compañía Terminal de Veracruz (Tecomar), obtenían las concesiones “para prestar el servicio público de maniobras portuarias en Veracruz”.¹⁵⁵

La única oposición al proyecto de la ley de navegación, provino del ámbito académico. El Dr. Raúl Cervantes Ahumada, catedrático de Derecho Marítimo en la Facultad de Derecho de la UNAM, conjuntamente con otros siete docentes de la institución, enviaron al presidente Carlos Sali-

¹⁵⁴ Arellano Chávez, Melchor, *Vivimos en un Mundo Globalizado que Reclama más esfuerzos y Capacidades*, entrevista a Francisco López Barredo (TMM), *El Financiero*, Análisis, Transporte Marítimo, 8 de junio de 1994, p. 18A.

¹⁵⁵ Corro, Salvador, *Veracruz se “moderniza”*, *Proceso.com.mx* 8 de junio, 1991.
<https://www.proceso.com.mx/157248/veracruz-se-moderniza>

nas de Gortari, una carta fechada el 23 de noviembre de 1993, donde le solicitaban que no la adoptara porque no era una buena ley; que favorecía a los armadores en detrimento de los cargadores y propietarios de la carga; demostraba poco conocimiento del Derecho marítimo y agraviaba el prestigio que en la materia se había logrado en el país, entre otras razones.¹⁵⁶

La Ley entretelones. Además de las reuniones convocadas por la Oficina para la Desregulación de la Economía, los navieros y otras organizaciones del sector marítimo, se reunieron con integrantes de la Comisión de Marina de la Cámara de Diputados, en donde manifestaron su opinión sobre el proyecto de ley naviera, arguyendo la necesidad de incentivarla para acrecentar su desarrollo y hacerla puntal de la soberanía y seguridad nacional, pero no manifestaban abiertamente su oposición, ni argumentaban que su aprobación dismantlaría a la marina mercante y a la construcción naval, por la razón de que “no previmos lo que se venía.”¹⁵⁷

A finales de diciembre de 1993, el proyecto de ley fue aprobada por unanimidad de los partidos políticos representados en la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, y por la de Senadores, siendo publicada en el DOF el 4 de enero de 1994 como Ley de Navegación. Los navieros mexicanos de mayor influencia en el sector, estaban de acuerdo con la nueva Ley. A mediados de 1994, López Barredo respondía a la pregunta de si la nueva plataforma legal para desarrollo de la marina mercante era la adecuada, “En nuestro caso apoyamos esa política de modernización y esta-

¹⁵⁶ Cervantes Ahumada, Raúl, *Carta al C. Presidente Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, 23 de noviembre de 1993, citado por Salgado y Salgado, José Eusebio, *El comercio exterior de México, la flota mercante mexicana y la legislación marítima nacional*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Mercantil, del 8 al 10 marzo de 2006, IJ.UNAM, p. 21 [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C72DE817233C433105257A090069F0E6/\\$FILE/Salgado_Jose_Eusebio.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C72DE817233C433105257A090069F0E6/$FILE/Salgado_Jose_Eusebio.pdf)

¹⁵⁷ Silverio Di Costanzo, entrevista del 30 de abril de 2019.

mos dispuestos a competir internacionalmente sobre bases claras de apertura.”¹⁵⁸

Con excepción de la carta del Dr. Cervantes Ahumada y los académicos universitarios, no encontramos documentos opuestos a la ley, ni antes ni en el año de su promulgación. Las críticas realizadas han sido posteriores; José Eusebio Salgado, en los prolegómenos de discusión de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos de 2006, señala trece razones de porqué la Ley de Navegación de 1994 no fue buena ley.¹⁵⁹

La exposición de motivos del proyecto de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos de 2006, presentada por los diputados federales del PAN, José Tomás Lozano y Pardinás y César Patricio Reyes Roel, señalaba que la aplicación de la ley de 1994, fue causa de que el armador mexicano quedara imposibilitado de competir ante navieros extranjeros, por la razón de que éstos vienen liberados de cargas fiscales y sociales que a los nacionales se les impone; de ser causa de pérdida de fletes y divisas y de salida de flota hacia pabellones de conveniencia, para contrarrestar los problemas que genera un entorno financiero, laboral y fiscal poco favorable que produce desempleo de oficiales y tripulaciones mexicanas, desmantelamiento de la industria de construcción naval, y permite el monopolio del transporte de carga de cabotaje en manos extranjeras y fuga de divisas de fletes que oscila en los 12 mil millones de dólares.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Arellano Chávez, Melchor, *Vivimos en un Mundo Globalizado que Reclama más esfuerzos y Capacidades*, entrevista a Francisco López Barredo (TMM), *El Financiero*, Análisis, Transporte Marítimo, 8 de junio de 1994, p. 18A.

¹⁵⁹ *Ibid*, Salgado y Salgado, José Eusebio, *El comercio exterior de México, la flota mercante mexicana y la legislación marítima nacional*. P. 22 y 23
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C72DE817233C433105257A090069F0E6/\\$FILE/Salgado_Jose_Eusebio.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C72DE817233C433105257A090069F0E6/$FILE/Salgado_Jose_Eusebio.pdf)

¹⁶⁰ Exposición de motivos Ley de 2006.
<http://www.diputados.gob.mx/comisiones/marina/subcomi/subcom12.html>

Para Juan Carlos Merodio, la Ley de Navegación de 1994, “fue hecha con las patas” porque no previó programas alternos a los estímulos que abrogaba, desmanteló a la marina mercante y a la construcción naval al derogar la Ley de 1963, abrogar la de 1981 y permitir indiscriminadamente el cabotaje a flotas extranjeras, obstruyendo así el desarrollo de la flota mexicana con los siguientes resultados: una marina mercante que compite poco en cabotaje, nada en altura y se refugia en el fletamento de embarcaciones costa afuera a un solo cliente, Pemex.¹⁶¹

2.4 Marco de Coaliciones Promotoras y la política marítima mexicana

Revisando el cambio de política pública de apoyos a la marina mercante mexicana conforme a los lineamientos del ACF, su diagrama de flujo y la definición de ‘marco’: “herramienta para identificar el conjunto de variables y relaciones que deberían ser examinadas para explicar un conjunto de fenómenos”, de Sabatier, tenemos:

Parámetros relativamente estables. Los factores internos que prohicieron el desarrollo estabilizador y la política proteccionista, derivaron del nacionalismo revolucionario de 1910 y su ideología compuesta de mitos y pactos políticos que se expresaba en intervencionismo estatal en la economía y protección de la industria nacional. La legislación marítima de esta política, consideraba de interés y utilidad pública el fomento a la marina mercante: el cabotaje era reservado para Armadores nacionales con embarcaciones abanderadas mexicanas, a quienes otorgaba estímulos fiscales, subsidiaba el combustible marino y les reservaba las cargas gubernamentales de cabotaje y altura. Los estímulos posibilitaron que la flota mercante mexicana fuera la segunda en tonelaje de América Latina y cubriera

¹⁶¹ Juan Carlos Merodio, Catedrático de Derecho Marítimo en FD-UNAM. exDirector General de Transportación Marítima Mexicana. Entrevista del 16 de abril de 2019.

rutas fijas de altura a puertos de África del Norte, Europa, Estados Unidos y Latinoamérica.

Eventos externos al sistema. El factor más decisivo en la terminación de la política proteccionista, fue el descenso de precio del barril de petróleo en 1981, que, junto con otros problemas internos, colapsaron las finanzas gubernamentales que derivaron en la crisis económica de 1982. Buscando paliar la crítica situación, la administración de De la Madrid, reformó el Estado reduciendo el aparato burocrático y el sector paraestatal, y a partir de 1986, adhirió a México al GATT, iniciando con ello la implantación de la política de liberalización económica.

Oportunidades de coalición a largo plazo. Grado de consenso necesario para un importante cambio de política mayor. La aceptación por la élite naviera del cambio radical de política (Ley de Navegación de 1994), fue posible por el ofrecimiento del gobierno de concesionarles APIs, terminales marítimas y negocios portuarios que la nueva Ley de Puertos permitía; así como incrementar el fletamento de embarcaciones mexicanas costa afuera, para Pemex; en compensación de los negocios que perderían en el transporte de cabotaje y de altura.

Apertura del sistema político. Los resultados electorales de 1988 (pérdida para el PRI de la mayoría de curules en el Congreso), como secuela de la crisis económica de 1982, coadyuvaron a la terminación del ejercicio *monopólico* del poder político existente, a uno *compartido*,¹⁶² y al inicio de un sistema democrático de gobiernos elegidos mayormente legitimados, que abonó a la estabilización de la vida política del país y al forta-

¹⁶² Lujambio, Alonso, *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*. Editorial Océano, primera edición, 2000. p. 21.

lecimiento de nuevas instituciones que funcionarían como contrapeso al poder ejecutivo autoritario.

Constricciones y recursos de los actores. El monopolio de la contratación de embarcaciones para Pemex, y la posibilidad de otorgar concesiones de APIs y otros negocios portuarios, fueron los recursos que el gobierno empleó para contrarrestar la oposición de los navieros a sus políticas de liberalización económica en el sector. Su capacidad de coerción consistía en determinar, “previa licitación”, a qué naviero contrataría Pemex, a quién concesionaría una API, terminal marítima o servicio portuario, decisiones vitales para el Armador porque determinaban la permanencia de una empresa en el negocio o su quiebra.

Y los Armadores, su capacidad para presionar a las Autoridades para atender sus demandas era y sigue siendo nula, debido a su dependencia de un mercado de monopsonio marítimo; y a su escaso poder de convocatoria de otros actores (construcción naval, pilotos, etc.), para apoyar sus propuestas. Además, parte de la élite naviera coincidía con la política gubernamental de la necesidad de modernizar los puertos y obligar a las navieras a hacerse competitivas sin apoyos.

Subsistema de la política. En torno de la política de incentivos a la marina mercante, se formaron dos coaliciones, la liberal que promovía su desaparición, estaba integrada fundamentalmente por funcionarios gubernamentales; y una opositora formada principalmente con miembros de la Academia, y otros grupos marítimos. La coalición liberalizadora actuó firme en su propósito de modernización, y puso en práctica varias estrategias para desincentivar cualquier oposición: 1) Requisar el Puerto de Veracruz; 2) ofrecer concesiones de APIs, terminales y otros negocios portuarios; 3) otorgar contratos de fletamento en Pemex.

La coalición proteccionista de los académicos, fue simbólica y fugaz, porque su única acción fue manifestar su posición mediante el documento enviado al Presidente; y los navieros no buscaron alianzas con otros actores del sector para presentar una oposición firme, porque, A) aceptaban que no podían contrarrestar una política de Estado que tenía a su favor los factores arriba mencionados; B) en una economía liberal ortodoxa como la aplicada por el gobierno, el proteccionismo no tenía cabida; C) ante su incapacidad de competir en mercados abiertos, solo quedaba fletar embarcaciones costa afuera a Pemex para continuar en el negocio.

El triunfo de la coalición liberal trajo consigo la terminación de la política de ayudas a la marina mercante mexicana, y con ello, el desmantelamiento de la flota de altura y de cabotaje, cierre de astilleros, desempleo de tripulaciones y obreros especializados del sector.

3. Política pública hacia la Marina Mercante Española durante el proteccionismo y la liberalización económica

El presente capítulo indaga sobre lo realizado por los Armadores, Autoridades y Legisladores españoles, para lograr que en un contexto de liberalización económica, las Cortes crearan el Registro Especial de Empresas Navieras (REC), en 1992. El primer apartado analiza la política naviera y la evolución de la marina mercante durante el periodo proteccionista franquista y en el periodo de liberalización económica; los efectos que sobre el sector naviero tuvo la salida de flota hacia los registros abiertos; la entrada de España a la CE y su repercusión en la normatividad marítima; la creación del REC y su repercusión sobre el tonelaje de su pabellón; hace un recuento del tejido empresarial naviero existente después de las políticas públicas de los dos periodos estudiados.

El segundo, describe las organizaciones que formaron los armadores en el siglo XX para defender sus intereses: Oficina Central Marítima (OFICEMA); la Asociación de Navieros Españoles (ANAVE); y su última creación, el Clúster Marítimo Español (CME).

El tercero, describe las circunstancias antes y durante el proceso que creó el segundo registro marítimo español, y los grupos y personajes que intervinieron.

El cuarto apartado, analiza la política marítima española, conforme a los lineamientos del marco de coaliciones promotoras y su diagrama de flujo, que fueron referentes para organizar el capítulo.

Los gráficos, tablas estadísticas y los apoyos del REC a los navieros, mencionados en el capítulo, van en el anexo 3 y 4, al final del presente documento, y lo referente a la terminología marítima, en el anexo 5.

3.1 Marina Mercante Española: del proteccionismo a la liberalización económica

3.1.1 Política marítima mercante antes del proteccionismo

La política marítima del Régimen franquista se articuló en torno de tres grandes ejes: un acusado intervencionismo y proteccionismo en los mercados de transporte y en los insumos para la flota; una serie de medidas de promoción para la construcción de tonelaje mercante y fomento de los astilleros; y creación de una empresa pública para suplir la actuación insuficiente de la iniciativa privada, según decía el gobierno.¹⁶³

Dicho marco institucional aisló a las navieras españolas de los mercados internacionales de bienes, factores y servicios; prohibió la importación de buques nuevos o usados; supeditó el crecimiento de la flota mercante a la capacidad productiva de los astilleros nacionales; retrasó la renovación de la flota y mantuvo el atraso técnico; alargó los plazos de entrega, incrementó los precios, e impidió el acceso al mercado internacional de buques en momentos en que los precios bajaban y que navieras extranjeras aprovecharon para modernizar su flota. La dificultad del acceso al mercado libre, afectó la consecución de insumos básicos como seguros, capital, reparaciones y combustible. Las limitaciones se reflejaron en la flota: para finales de 1950, 40% de sus buques (58% del total de TRB) superaban 25 años de edad. Muchas navieras no pudieron evitar el círculo vicioso de invertir cada vez mayores montos de pesetas para mantenerse en el negocio, pero sus ingresos no les resultaban suficientes para renovar sus viejos vapores. Muchas desaparecieron antes de termi-

¹⁶³ Valdaliso Gago, Jesús Ma. *La empresa nacional "Elcano" de la marina mercante y la actuación del INI en el sector naval durante la presidencia de J. A. Suanzes*, Documento de trabajo 9802, Programa de Historia Económica. Fundación Empresa Pública. Febrero 1998, p. 14-15.

nar la década. Además, una peseta sobrevalorada y tasa de inflación superior a la media europea, deterioraron la capacidad de la flota para competir en mercados abiertos, por lo que la mayoría de las navieras buscaban trabajar en cabotaje y en el comercio de importación nacional intervenidos y regulados por el Estado. A mediados de los años cuarenta, el cabotaje representaba cerca de tres cuartas partes del tonelaje de su comercio marítimo, y para finales de los cincuenta era de 60%; en el comercio de exportación e importación, la participación de la flota era mínima.

En ese periodo, indica Valdaliso, cuando la flota mercante no estaba requisada, operaba en tráficos reservados a la bandera nacional con precios de combustible y fletes tarifados por la Administración, normalmente superiores al mercado internacional. Esa política se mantuvo hasta 1963, con excepción del transporte de crudos y comercio del Estado. La política de reservas de carga se fue retirando paulatinamente, aunque continuó para las importaciones de algunos bienes (petróleo, cereales, carbón y otros), hasta la incorporación de España a la CE, aunque se mantuvo hasta 1993. La intervención del Estado llegaba al control de cambio de moneda, transferencias de buques y acciones de las navieras. En recompensa a la imposición de consumir tonelaje construido en España, el Estado concedía a los navieros un sistema generoso de crédito naval para impulsar la renovación de la flota, aunque los resultados no fueron los esperados debido a la mala situación que pasaban los astilleros por falta de materia prima, acero, electricidad, etc.

Asimismo, las navieras enfrentaron la hostilidad de Juan Antonio Suanzes, presidente del Instituto Nacional de Industria (INI), mediante la naviera *Elcano*, empresa pública fundada en 1943, con objeto de liderar la reconstrucción de la industria naval y la flota. Elcano, inició un progra-

ma de construcción naval con los principales astilleros españoles; y su condición de empresa pública, le permitía acceder de manera preferente a las limitadas existencias de materias primas, a licencias de importación, al crédito naval, consiguiendo para sí órdenes de construcción de buques de navieras privadas, las que luego revendía con grandes beneficios.¹⁶⁴

Con el Primer Plan de Desarrollo (1964-1967), se puso en marcha un modelo de crecimiento económico más abierto al exterior y con intervenciones menos drásticas en el mercado interno,¹⁶⁵ que significó un cambio en la política de la empresa pública respecto de su subsidiaridad de la privada, aunque las navieras españolas continuaron obligadas a adquirir sus embarcaciones, seguros y combustible en el mercado interno a precios mayores de los internacionales, siendo las devaluaciones de la peseta, el contribuyente principal en la competitividad de la flota. Respecto del capital, se mantuvieron las ventajas del Crédito naval, que finalmente tuvo resultados perniciosos para las empresas por diversos motivos: 1) el crédito barato rebajó su disciplina financiera y su esfuerzo de financiación propio; 2) al no establecer en sus requisitos un tamaño mínimo de tonelaje, capital o experiencia, incrementó la atomización del sector y su dependencia de fondos ajenos; 3) la amplia discrecionalidad en la concesión de las ayudas, generó numerosas pequeñas empresas, la mayoría dueñas de un barco, y que orientaban sus pedidos hacía buques petroleros y graneleros, por ser éstos los que operaban en los mercados protegidos; además, de conseguirse los contratos por relaciones y contactos, no por experiencia en el negocio. A finales de los años sesenta, la

¹⁶⁴ Valdaliso Gago, Jesús Ma. *Las empresas navieras en España en la segunda mitad del siglo XX: de la autarquía a la internacionalización*, en "Las empresas marítimo-portuarias en España en la segunda mitad del siglo XX: de la autarquía a la internacionalización." Jesús Ma. Valdaliso (Dir.), Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Donostia. San Sebastián, 2007. Pp. 122-125.

¹⁶⁵ Comín Comín, Francisco, *El sector público empresarial en España: de las nacionalizaciones franquistas a las privatizaciones de la democracia*, en "Las empresas marítimo-portuarias en España en la segunda mitad del siglo XX: de la autarquía a la internacionalización". Jesús Ma. Valdaliso (Dir.), Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Donostia. San Sebastián, 2007. P. 51

disminución del Crédito naval obligó a los armadores a acudir al mercado de capitales nacional, que también era protegido.

Sin embargo, la política naviera no cambió sustantivamente a pesar de las presiones de los navieros sobre la Administración, lo que llevó al líder de los navieros, Eduardo Aznar Coste, a decir que la marina mercante era la “Cenicienta” de la economía española. Otro factor que influyó la competitividad de la marina mercante, fue la obligación de las navieras a adquirir tonelaje nacional; además, la restricción de oferta de buques, precio encarecido y plazos de construcción alargados, también afectaron las finanzas de las empresas. Mediante el Crédito naval, la protección de algunos tráficos y las ayudas directas a la navegación en tráficos abiertos (exportación y líneas regulares), se buscó contrarrestar el sobrecoste que resultó de los compromisos impuestos a las navieras, acción que no fue suficiente y debilitó más sus finanzas y competitividad. A pesar del incremento de la capacidad de transporte, la marina mercante fue incapaz de abastecer la demanda de una economía en expansión, y en consecuencia, el déficit de la balanza de fletes aumentó.¹⁶⁶

La expansión y renovación de la flota sucedió principalmente en el sector de mercados protegidos: importación de crudo, cereales, graneles sólidos, cabotaje. La importación de crudo fue el tráfico más importante por tonelada transportada, como resultado del crecimiento de la demanda y por el cambio energético que sufrió la industria y economía española (sustitución de carbón por petróleo), el incremento de la capacidad de refinación por construcción de nuevas refinerías en diversos puertos (Tarragona, Castellón, Cartagena, Málaga, Algeciras, Huelva, La Coruña, Bilbao, Santa Cruz de Tenerife), determinaron el crecimiento de la flota

¹⁶⁶ *Ibid*, Valdaliso, *Las empresas navieras* p. 126

petrolera de España a un ritmo superior a la media mundial.¹⁶⁷ En el tráfico de exportación, la participación del pabellón español era reducido (menor al 20%) y en tráficos regulares exteriores, se aproximaba al 50% en los mejores casos. En el tráfico de pasajeros, se produjo la transición del transporte de emigrantes españoles hacia América Latina, por el de entradas de turistas europeos a España, en línea regular y en tráfico de cruceros turísticos, servidos en modernos buques *ferris* y *ro-ros*. La Naviera Aznar reforzó su línea regular entre Canarias e Inglaterra, montó nuevas líneas entre Bilbao y Santander con Inglaterra, y de la península hacia Islas Baleares. Naviera Ybarra realizó una sociedad mixta con una naviera italiana para atender una línea regular entre Génova, Barcelona y Baleares, y una alianza estratégica con uno de los principales mayoristas de turismo británicos. En los años sesenta inició la desaparición del cabotaje regular peninsular tras la suspensión de las líneas atendidas por la empresa Servicios Mancomunados de Cabotaje (Aznar e Ybarra), la que incapaz de competir con el ferrocarril y el transporte carretero, terminó cerrando. La competencia del transporte terrestre, particularmente el carretero, afectó al cabotaje libre (graneles sólidos) y a una parte del tráfico de exportación a Europa. La participación del cabotaje interior de mercancías descendió del 40 al 23% entre 1950 y 1980, mientras que el transporte carretero subió del 24 al 67% en el mismo periodo.¹⁶⁸

3.1.2 Política marítima y flota mercante durante el proteccionismo

Crisis marítima. Como consecuencia del marco constitucional vigente, a principios de la década de los años setenta, la marina mercante española continuaba sin ser competitiva ni en costes ni en tamaño respecto de las

¹⁶⁷ Todas las refinerías españolas instaladas a partir de 1963 debían transportar el crudo importado en buques construidos en España, “que sean propiedad y estén fletados por españoles”. Fernández, Antonio, citado por Valdaliso.

¹⁶⁸ *Ibid*, Valdaliso, *Las empresas navieras* p. 127

flotas existentes en el mercado abierto de transporte, además de estar aislada de los mercados internacionales de bienes, factores y servicios. Coincidentemente con la crisis internacional petrolera de 1973, España inició una progresiva liberalización y desregulación de sus mercados de transporte marítimo, que se aceleró con su entrada a la CE, pero no lo aplicó en los mercados de factores (buques, seguros, combustibles, mano de obra, capital), que continuaron protegidos, e incluso, los costes salariales de combustible y de capital, fueron incrementados. En un mercado internacional deprimido por sobreoferta, la competencia se agudizó y las navieras españolas con costes superiores, endeudadas y sin costumbre de competir en mercados abiertos, vieron sus ingresos caer. La crisis repercutió más en los mercados donde la flota se había especializado y crecido: el transporte de crudo y en graneles de carga seca.

Las medidas implantadas para contrarrestar la baja demanda de buques no resultaron adecuadas, en particular el "Concurso del millón de toneladas" iniciado en 1976, que ofrecía ayudas fiscales y crediticias a las navieras que contrataran nuevo tonelaje. El programa pretendía fundamentalmente paliar la crisis de los astilleros para evitar desempleo en un sector de alta intensidad de mano de obra, pero el resultado no hizo más que aumentar tonelaje en un mercado deprimido, que agravó la situación financiera de varias navieras, como a Trasatlántica en 1976, y a Transmediterránea en 1977, que terminaron nacionalizadas. El problema de fletes se vio incrementado porque las navieras citadas, ahora paraestatales, competían con las privadas, y terminaron quebrando a muchas de ellas (Aznar, Ybarra, Marítima del Nervión). Varias navieras privadas con estructura financiera dependiente de fondos ajenos, tonelaje nuevo sin amortizar, e ingresos bajos por la crisis del mercado, no alcanzaban a cubrir sus costes operativos, ni los financieros de los créditos que tenían con la banca privada o pública, con el resultado de que gran parte de su

flota acabara en manos de su principal acreedor, el Estado, que creó la Sociedad de Gestión de Buques (SGB) para administrarlos, convirtiéndose en el mayor armador del país. La SGB se deshizo de gran parte de la flota recibida, vendiéndola a Lexmar Corporation a precios de saldo, que a su vez la revendió a armadores extranjeros a precios de mercado, obteniendo beneficios espectaculares. La crisis del mercado marítimo se vio reflejada en el tonelaje de la flota española de la época: en 1979 tenía 7.4 millones de TRB y en 1989, 3.2 millones, es decir, en una década su tonelaje descendió más de cincuenta por ciento, situación que se mantuvo hasta mediados de los años noventa y cuatro.¹⁶⁹ (Gráfica 3.1).

Cambio en la política marítima y comercial. Los cambios en la modalidad del negocio marítimo, como la introducción del contenedor y del buque portacontenedores en el mercado mundial, en España lo hizo en los años setenta, incrementándose desde entonces el porcentaje de carga general transportada en contenedores en los puertos españoles, participando con alrededor del 50% en 1992 y del 68% en 2005. (Cuadro 3.1).

Ésta es una modalidad de transporte más compleja con demanda más intensiva de capital, que condujo a la formación de grandes compañías transnacionales que explotan líneas *round-the-world*, que obligó a las navieras españolas como Contenemar y Suardiaz, a diversificarse y adecuarse a las nuevas condiciones del mercado, integrando actividades de logística y gestión de terminales portuarias.

Ingreso a la Comunidad Económica Europea. España buscó su ingreso a la Comunidad Europea desde 1966, reafirmando su intención en 1970 y 1977, solicitudes todas dentro del periodo final del franquismo, siendo admitida como miembro a partir de 1986. Su entrada significó la adopción

¹⁶⁹ *Ibid*, Valdaliso, *Las empresas navieras* p. 129

de un calendario de disminución gradual de protección de tráficos y reserva de bandera, que culminó en 1993 (en cabotaje hasta 1998), y las ayudas al sector hasta 1990, con excepción de la construcción naval que se mantuvieron hasta finales del 2000. La integración a la CE fue decisiva para implantar el cambio de política hacia la privatización de empresas públicas y reducción de monopolios públicos.

La entrada a la comunidad dio lugar a una intensificación del comercio exterior español con los países comunitarios, que significó un fuerte incremento del transporte terrestre, en detrimento del marítimo: su participación en el total del comercio exterior español resultó negativo en 13% (de 88.9 a 76) en el periodo de 1985 a 1996, aunque su volumen creció 60.5%.¹⁷⁰ Ante las circunstancias, los navieros españoles migraron hacia los registros abiertos con el inicio de la pérdida de empleos de las tripulaciones españolas. En 1987 había 19,200 tripulantes embarcados, para 1995 quedaban 7,600.¹⁷¹ El proceso de internacionalización y la crisis, explican el descenso de la participación del transporte marítimo en el PIB español, de 0.44% en 1985 a 0.03% en 1998.¹⁷²

3.1.3 Política marítima mercante en la liberalización económica

Cambio de normatividad. España sufrió en la década de los 80 una abrupta caída de tonelaje de su pabellón por salida de sus navieras hacia registros abiertos, reacción generada por la política desregulatoria exigida por la CE a sus miembros. Según Carlier de Lavallo, la Asociación de Navieros Españoles, junto con la Asociación de Industrias Refinadoras de Petró-

¹⁷⁰ Coto Millán, Pablo e Inglada, Vicente, *Análisis del transporte marítimo en España (1974-1999): Competencia y regulación*. Cuadro 4 en p. 64. Consultado el 25 de junio de 2018, en <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/2411/Coto%20Mill%C3%A1n%2c%20P.%2c%20Inglada%2c%20V.%2c%201999.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁷¹ ANAVE, 2007.

¹⁷² *Ibid*, Valdaliso, *Las empresas navieras* p. 131

leo y el Gobierno Autónomo de Canarias, solicitaron un estudio jurídico económico¹⁷³ al Instituto Marítimo Español, que en sus conclusiones recomendaba, que a pesar de que Islas Canarias contaba con un régimen fiscal especial dentro de España, les aplicaba plenamente la legislación española ordinaria, por lo que no reunía las condiciones para establecer un registro tipo off-shore, pero a su vez indicaba, que no apreciaba dificultades jurídicas insalvables para crear un registro adicional al ordinario con una normativa "especial" en aspectos fiscales y laborales, ya fuese en dicha isla o en cualquier otro lugar del territorio nacional.

A pesar de las reiteradas peticiones de las empresas navieras y de los constructores navales, el Legislador español asumió esta necesidad hasta finales de 1991, cuando ya se habían creado casi todos los registros especiales de otros países europeos: [Noruega (NIS, 1997), Dinamarca (DIS, 1988), Alemania (ISR o GIS, 1989), Portugal (Madeira, 1989), Luxemburgo (1990)]. Entre la primera propuesta de creación del Registro de 1986 y la introducción de incentivos fiscales (julio 1994), el pabellón español perdió más de 350 buques, 4 millones de GT y 12,000 empleos. A finales de 1991 se difunde un primer Anteproyecto de Ley para crear el Registro Especial,¹⁷⁴ que no prosperó. Finalmente, será el Grupo Parlamentario Socialista, quien plantea la creación del Registro Especial de Buques y Empresas Navieras, situado en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, mediante la enmienda 657, e incorporada como Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, del 24 de noviembre de 1992. ¹⁷⁵

¹⁷³ A dicho estudio ANAVE no permite el acceso, ni el IME indica si lo realizaron cuando se les consultó, y las persona entrevistadas en relación al Segundo Registro afirman que lo desconocen.

¹⁷⁴ Carlier de Lavalle, Manuel, *EL REGISTRO ESPECIAL DE CANARIAS. VENTAJAS Y SITUACIÓN HOY*, p. 7, consultado el 15/10/2017 en: <http://www.anave.es/images/informes/otros/RECponenciaSEP02.pdf>

¹⁷⁵ Segura Clavell, José, *Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias. Privatización del sector público naviero español*. Ediciones Idea, Primera edición 2016. p. 16-17

Registro Especial de Buques y Empresas Navieras (REC). El Preámbulo del BOE-A-1992-26146, menciona la "Creación de un Registro especial de buques y Empresas navieras adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y con sede en las islas Canarias, que posibilite la competitividad de nuestras Empresas navieras a través de una serie de medidas homologables a las existentes en Registros similares de países miembros de la CEE." ¹⁷⁶ Y en las páginas 66 a 68, describe la Disposición Adicional Decimoquinta. El Registro ha sufrido diversas modificaciones normativas a partir de su creación; al principio, la inscripción estaba limitada a las navieras que dedicaran sus buques a navegaciones exteriores, dejando fuera a gran parte de la flota. En 1993 se amplió el derecho de inscripción a las navieras y buques dedicados a la navegación de cabotaje peninsular de mercancías, con excepción de los buques dedicados al transporte de petróleo, sus derivados y agua. También abría la posibilidad de inscripción, a partir del 1 de enero de 1994, a las navieras y buques dedicados al servicio de crucero. A partir de 1996, amplía el derecho de inscripción a navieras y buques dedicados al transporte de petróleo, sus derivados y de agua potable que realicen navegaciones de cabotaje, y al cabotaje de mercancías insular, y con Ceuta y Melilla.

Para Pérez García, el REC ya no está cumpliendo el objetivo de retener flota nacional y atraer extranjera. En el periodo 2015-2016, tuvo una de las mayores caídas de su historia, bajando a niveles de dos millones y cuarto de toneladas de GT. (Cuadro 3.4). Después de compararlo con otros registros, considera que las deducciones del REC en las bases impositivas de su fiscalidad, están en el mismo nivel de otros registros, por lo que este rubro no sería la causa de la reducción de inscripciones, sino más bien otros aspectos regulados, como las relaciones laborales

¹⁷⁶ Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Jefatura del Estado. «BOE» núm. 283, de 25 de noviembre de 1992. Referencia: BOE-A-1992-26146. p. 9

entre empresa y la dotación del buque, por lo que para que el REC continúe siendo atractivo para los navieros españoles y extranjeros, considera que el Estado debe considerar la modificación de la norma para aumentar la flexibilidad, como lo han hecho otros registros exitosos. ¹⁷⁷

3.1.4 Flota mercante española después del REC

La flota marítima mercante española alcanzó su nivel más bajo en tonelaje en 1994, con algo menos de un millón de TRB, y detiene su declive cuando la mayor parte de la flota pasa a abanderarse en el REC. En el año 2000, la flota de pabellón español ascendía a 198 buques con 1.6 millones de TRB, la mayoría inscrita en el REC, y 114 buques con 1.2 millones de TRB registrados en pabellón extranjero, es decir, los armadores españoles controlaban 312 buques con 2.8 millones de TRB. La recuperación de la flota continuó y en 2005, el tonelaje ascendía a 2.3 millones de GT con edad promedio de 14.8 años, y si incluimos los abanderamientos en otros pabellones, eran 4.17 millones de TRB, con 17 años de edad promedio, lo que da un incremento de 63%.

La mayor parte del negocio naviero de las compañías españolas se genera en el mercado de cabotaje nacional que en 2004 representó 57% de las ventas, seguido por el tráfico *tramp* con 27%, el cabotaje europeo con 12%, y el internacional de línea regular con 3% del negocio. ¹⁷⁸

Durante 2016, la flota de pabellón español no varió su cantidad de buques respecto de 2015, pero la incorporación de 2 metaneros de gran tonelaje aumentó sus GT 8.5% y 10.8%. En total tenía 114 buques con 2.256 millones de GT y 1.832 millones de TPM. La flota aumentó 2 metaneros y un 21.5% de GT, los buques de pasaje sumaron otra unidad y

¹⁷⁷ *Ibid*, Pérez García, p. 10 y 27

¹⁷⁸ *Ibid*, Valdaliso, *Las empresas marítimas ...* p. 135

mismas GT, los ro-ros perdieron 3 unidades y 30.7% de GT. Los buques petroleros, de carga general, cargueros frigoríficos y buques especiales (cementeros, asfalteros, alumineros, de apoyo logístico, cableros, quimiqueros), mantuvieron su número y variaron ligeramente sus GT, y 5 buques abandonaron el pabellón, 2 fueron vendidos a Armadores extranjeros y 3 transferidos a otros registros comunitarios.

Los buques de pasaje continúan siendo el segmento de flota con mayor número de unidades (39.5%), siguiéndole los de carga general (16.7%), los gaseros (12.3%), ro-ros (8.8%), petroleros (11.4%). Los buques frigoríficos (2.6%) son el segmento con menos unidades. Ya no hay graneleros ni portacontenedores bajo pabellón español. En términos de GT, el mayor peso lo tienen los buques gaseros (58.3%), seguidos por los de pasaje (19.7%), los petroleros (9.7%) y los ro-ros (5.6%). Los segmentos con menor cuota son los buques de carga general (3.5%) y los cargueros frigoríficos (0.6%) (Cuadro 3.2). Finalmente, el grupo de buques especiales participa con 2.7%. A pesar de las altas, la edad media de la flota era de 15.8 años al finalizar 2016, mientras que el año anterior era de 14.6 años, inferior a la media mundial que es de 17.7 años.

Al concluir 2016, los armadores españoles controlaban 210 buques mercantes de transporte, cantidad similar al año anterior, con 4,087,855 GT (+6.2%) y 3,717,366 TPM (+4%). De ellos, 114 tenían 55% de las GT y 49% de TPM, y abanderados en el Registro Especial de Canarias. Para la ANAVE, todavía persisten la mayor parte de los elementos que afectan la competitividad del pabellón español, por lo que los armadores espa-

ñoles siguen optando en su mayoría por registros de la Unión Europea, preferentemente de Malta y Madeira. ¹⁷⁹ (Cuadro 3.3).

3.1.5 Recuento del tejido empresarial

¿Qué quedó de las empresas navieras españolas que vivieron las crisis del último cuarto del siglo XX e inicios del XXI? La crisis llevó a muchas a la quiebra, incluidas a las fundadas en el siglo XIX. Las empresas creadas en los años sesenta que operaban en tráficos de graneles sólidos y líquidos casi desaparecen, las grandes que subsistieron, como el Elcano, fue por su carácter público, Trasatlántica y Mediterránea, porque fueron nacionalizadas, las tres servían en tráficos protegidos, las dos últimas en líneas de soberanía de navegación exterior y cabotaje, y Elcano, abasteciendo las necesidades de las compañías petrolíferas del Instituto Nacional de Hidrocarburos. Las tres empresas, una vez privatizadas, fueron adquiridas por grupos de navieros españoles que iniciaron procesos de transformación para adaptarse a las nuevas condiciones de un mercado global e intermodal.

Compañía Trasatlántica (1853), fue adquirida en 1994 por Naviera del Odiel, S.A. (NOSA, 1956), que la traspasó a Transportación Marítima Mexicana (TMM), y después la volvió a adquirir.¹⁸⁰ NOSA, una vez designada por la empresa norteamericana Sea-Land, como su agente general, sustituyó su negocio de transportación de minerales, por carga general en línea regular contenerizada, la consignación, agencia, aduanas, almacenaje, operación de terminales de carga, estiba, desestiba, transporte

¹⁷⁹ ANAVE, *Marina mercante y transporte marítimo 2016/2017*, consultado 18/07/2018 en, https://www.anave.es/images/informes/marina_mercante/2017/mmtm_2017.pdf

¹⁸⁰ Compañía Trasatlántica Española, http://www.buques.org/Navieras/Trasatlantica/Trasatlantica-1_E.htm

terrestre y logística, en España y otros países (Italia, Portugal, México, Puerto Rico).

Naviera Suardiaz, integrada al Grupo Suardiaz, se convirtió en empresa de transporte multimodal. Nacida en 1932 como empresa consignataria, se refundó en 1944. Grupo Suardiaz, es el de más raigambre y tradición en el mundo marítimo español y dedicado a dicha actividad más de un siglo. Desde el inicio de sus actividades cuenta con flota propia, la que ha ido renovando y adaptando conforme a los avances tecnológicos y necesidades del Mercado. Opera en los principales puertos españoles y en tres del Reino Unido. Cuenta con una organización que cubre todas las actividades relacionadas con servicios marítimos y transporte en general: armadores, consignatarios, fletamentos, estibadores, agentes de aduana, almacenistas, equipos de muelle, representaciones, transporte de mercancías por carretera y ferrocarril, etc; gestiona sus terminales propias en Vigo, Tarragona, Setúbal, Barcelona, y participa en otras. Es pionero en España en la operación de buques ro-ro, y la primera flota española de buques de este tipo y Car Carrier.¹⁸¹ En septiembre de 2010, Grupo Suardiaz (Logística Suardiaz) y naviera LDLines, pusieron en operación la línea de Transporte Marítimo de Corta Distancia Gijón–Nantes, con barcos Ro-Pax, que operó hasta mediados de 2014, cuando LDLines cesó sus operaciones por la terminación de subvenciones comunitarias.¹⁸²

La mayor naviera en el segmento intermodal español es el Grupo Contenemar, constituido a finales de los años 60 e introdujo en España el transporte de mercancía general en contenedores bajo el sistema puerta

¹⁸¹ ANAVE 1952-2002. *Las empresas navieras españolas*. LID Editorial Empresarial, S.L. Primera edición 2002, pp. 94-95

¹⁸² Cadena de suministro, <http://www.cadenadesuministro.es/noticias/asturias-propone-ayudar-directamente-a-los-camiones-para-que-utilicen-la-autopista-del-mar-entre-gijon-y-nantes/>

a puerta. Durante los años ochenta inició un proceso de diversificación de líneas y puertos de servicio, integrando dentro de sus actividades la agencia marítima, la consignación y la gestión de terminales portuarias; la compra de nuevos buques portacontenedores mayores y más rápidos; buques tipo ro-pax; ampliación de terminales portuarias, almacenes logísticos. Debido a diversas deudas, el 31 de julio de 2009, se declaró en concurso mercantil; la actividad de la empresa se vio lastrada por el desplome del tráfico de materiales de construcción y bienes de consumo relacionados con el turismo. ¹⁸³

Empresa Naviera Elcano, S.A. (1943), comprada por Grupo Remolcanosa (Remolcadores Nosa Terra, Naviera Murueta y Soponata) en 1997. Es la primera naviera española en graneleros *tramp*. La empresa ha abordado con éxito la internacionalización y la entrada en nuevos tráfico, como gas natural licuado (LNG). A finales de 1999 se creó Grupo Empresa Naviera Elcano, formando parte la matriz y otras empresas domiciliadas en islas Canarias e Islas Madeira. En el año 2001 fundó dos filiales: Empresa de Navegación Elcano, S.A. en Río de Janeiro, Brasil y Empresa Atlántica, en Buenos Aires, Argentina. Actualmente es cabeza de un grupo marítimo internacional con filiales en España, Portugal, Brasil, Argentina y otros países. Gestiona su propia flota de 19 buques con tonelaje de más de 2.2 millones de tpm, que ha renovado de forma importante desde su privatización. La flota está integrada por metaneros, petroleros, quimiqueros, LPG y graneleros. En 2015, tenía una flota de 18 buques con 1,115,397 TPM y 742,325 GT. ¹⁸⁴

Transmediterránea (1917), fue adquirida por Acciona en 2002 y posteriormente vendida al grupo integrado por Naviera Armas, Compa-

¹⁸³ Lluís Pellicer, El País, 4 de agosto de 2009.

https://elpais.com/diario/2009/08/04/economia/1249336809_850215.html

¹⁸⁴ *Ibid*, ANAVE 1952-2002, p. 60 y ANAVE empresas 2016 p. 9.

ña de Remolcadores Ibaizabal y Caja de Ahorros del Mediterráneo; sigue siendo la primera naviera española en ventas de mercado de carga, pasaje y tráficos de línea regular. En 2005 adquirió los activos y el fondo de comercio de Transportes Marítimos Alcudia, y saltó al cabotaje continental con un servicio entre Vigo y Saint Nazaire, además de una línea regular entre Bilbao y Portsmouth. El 25 de noviembre del 2016 cumplió 100 años de fundada y mantiene sus conexiones regulares de pasajeros y carga entre los principales puertos de la península y los de Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla, Marruecos y Argelia. En 2015 tenía 8 Ferrys en servicio de línea regular, con 156,292 GT y 38,130 TPM.¹⁸⁵

Varias compañías capearon la crisis debido a su tamaño, especialización de sus buques y por el tipo de tráfico que atendían (cabotaje entre la península y los archipiélagos, tráfico del estrecho, interinsulares en Canarias y Baleares, e internacionales). Naviera Pinillos (Cádiz 1840), es la naviera más antigua de España, integrada al Grupo Boluda desde 1997, y en 1970, ante la imposibilidad de competir con el transporte aéreo, abandona el transporte de pasajeros trasatlántico para dedicarse al de contenedores de mercancías, y plátanos en contenedores refrigerados de Canarias a la península.¹⁸⁶ En 2016, ya no aparece su razón social en la lista de navieras socias de ANAVE.

Naviera Armas, fundada en 1941, ha logrado mantenerse durante más de 70 años en el negocio naviero y también renovado su flota; su personal y capital social se han mantenido Canario y es la principal flota de las islas. La regularidad y puntualidad de sus buques le han valido el reconocimiento de sus clientes. Controla 60% de los tráficos interinsulares

¹⁸⁵ *Ibid*, ANAVE empresas ... p. 17.

¹⁸⁶ *Ibid*, ANAVE 1952-2002, p. 118 y http://www.buques.org/Navieras/Pinillos/Pinillos-1_E.htm

de mercancías de la isla. En 2015, operaba 11 buques tipo Ferry/Ro-ro, con 172,812 GT y 51,330 TPM. ¹⁸⁷

Fred Olsen, nace en 1974 como "Fred Olsen Express, S.A." Fred Olsen Express, trabaja con seis líneas marítimas liderando el mercado inter-insular de pasajeros y carga de Canarias, ha transportado más de 2.8 millones de personas, 750,000 coches y más de 125,000 vehículos de carga. En 2015, tenía una flota de 5 Fast Ferry de última generación, con 29,720 GT y 3,723 TPM. ¹⁸⁸

Isleña de Marítima de Contenedores. Después de librar las crisis de finales del siglo pasado y principios del presente, esta empresa naviera dedicada al transporte marítimo de mercancías, terminó declarándose en concurso mercantil el 16 de octubre de 2009. Se mantuvo funcionando 39 años. Realizó su último trayecto el 11/09/16 en aguas de Baleares, entre Alcudia y Ciutadell. El cierre de la naviera fue por motivos económicos derivados de la fuerte caída de ingresos por la competencia en el sector. Era la única ruta regular que operaba, y después de afrontar en los últimos años una situación complicada, se presentó a concurso de acreedores. ¹⁸⁹

La Compañía de Remolcadores Ibaizabal, fundada el 13/11/1906, es la única sobreviviente de la quiebra del grupo Aznar en 1983; actualmente tiene una flota formada por una amplia gama de 16 remolcadores, que dan servicios en el puerto de Bilbao, en la Ría, en el puerto petrolero y servicios de altura. ¹⁹⁰ 10 remolcadores con 250,180 GT y 479,971 TPM.

¹⁸⁷ *Ibid*, ANAVE 1952,.. p. 108, y <https://www.navieraarmas.com/es/historia> ANAVE empresas 2016 p. 13.

¹⁸⁸ *Ibid*, p. 80, y <https://www.fredolsen.es/es/acerca-de-fred-olsen> ANAVE... 2016 p. 11.

¹⁸⁹ *Einforma*. ISLEÑA MARITIMA DE CONTENEDORES SA (EN LIQUIDACION). <https://www.einforma.com/informacion-empresa/islena-maritima-contenedores>

¹⁹⁰ *Ibid*, p. 12 y <http://www.remolcadoresibaizabal.com/ingles/index.htm>

Naviera Boluda Fos, S. L., nace en 1920, posteriormente se integra a Boluda Corporación Marítima, como Boluda Towage and Salvage.¹⁹¹ Grupo Boluda, emprendió desde 1990 una estrategia de expansión en diversos segmentos: remolcadores, servicios a plataformas marítimas (Catering), y en sectores relacionados (agencia, consignación, estiba y desestiba, suministro de combustible, terminales marítimas) en España y otras partes del mundo, también en construcción naval y reparaciones; adquirió Naviera Pinillos en 1997, y Unión Naval de Levante y Unión Naval de Barcelona; se ha internacionalizado creando sociedades en Gran Bretaña, Marruecos, Mauritania, Uruguay, México (Compañía Marítima del Pacífico, Compañía Marítima Mexicana, Instant Storage de México). En el año de 2015, Boluda Lines operaba siete buques, cinco portacontenedores y dos portacontenedores grúas, con 73,139 GT y 92,543 TPM, Boluda Tankers operaba ocho petroleros con 25,198 GT y 40,941 TPM.¹⁹²

Otros armadores que libraron las crisis fueron las divisiones de transporte y logística de compañías como grupo Gas Natural, que en 2015 operaba dos buques metaneros, con 234,815 GT y 151,609 TPM;¹⁹³ Repsol YPF, fundada en 1999 y expropiada por el gobierno argentino en 2012.¹⁹⁴

3.2 Organizaciones de los navieros españoles

Los navieros españoles tienen una larga tradición de crear organizaciones para defender sus intereses; antes de que éstas fueran nacionales se organizaban regionalmente. Una de las más antiguas y representativas, es la de los armadores vascos, fundada el 21 de marzo de 1900, en la

¹⁹¹ <https://www.boluda.com.es/es/boluda-corporacion-maritima/>

¹⁹² *Ibid*, ANAVE empresas ... p. 7.

¹⁹³ *Ibid*, p. 11

¹⁹⁴ Rubén Esteller, El economista.es, 16/04/2017, <http://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/8295212/04/17/Se-cumplen-cinco-anos-de-la-expropiacion-de-YPF-a-Repsol.html>

ciudad de Bilbao, y se denominó *Asociación de Navieros de Bilbao*; su "exclusivo objeto ha de ser la defensa y fomento de los intereses de los asociados y su representación ante los poderes públicos y sociedades nacionales e internacionales de fines análogos o relacionados con la navegación".¹⁹⁵ En dicha reunión se nombró una Junta integrada con los señores, Eduardo Aznar y Tutor, Francisco Martínez Rodas y Juan José de Llodio. El tonelaje representado por los miembros de la nueva Asociación era de 231,769 toneladas, con 50 buques.

Uno de los primeros trabajos que realizó la asociación, fue el estudio para homologación de Salarios de las tripulaciones, que comprometía a sus miembros a aplicarlo en sus compañías navieras. También crearon un registro con el historial del personal marino embarcado, que registraba la filiación, procedencia, profesión, viajes realizados y la conducta observada del marino. En 1901, fundó un montepío para Capitanes, Oficiales y Maquinistas. En 1906 construyó el primer buque escuela privado de España, la fragata de 4,000 toneladas AMA BEGOÑAKOA; y en 1921, constituye la Estación de salvamento de Náufragos en el Faro de Arriluce, Getxo; y adquirió un camión para trasladar náufragos desde el puerto a la ciudad.¹⁹⁶ Como esta asociación marítima, se organizaron otras en Barcelona, Galicia, Cantabria, etc. y luego se fueron creando asociaciones conforme las circunstancias lo requerían.

3.2.1 Oficina Central Marítima (OFICEMA), 1951-1977

A principios de 1951, la Subsecretaría de la Marina Mercante, anunció un proyecto de ley donde planteaba la requisa de buques con el fin de atender los tráficos considerados de interés nacional que controlaría una Junta presidida por un delegado del organismo y representantes de los arma-

¹⁹⁵ Asociación de Navieros Vascos, <http://www.anavas.es/> Historia.

¹⁹⁶ *Ibid*,

dores. Para evitar su creación, una comisión de armadores y del Ministerio, firmaron un Convenio Naviero (21/05/1951), que dio origen a la Oficina Central Marítima (OFICEMA), con objeto de atender las necesidades del tráfico de interés nacional, y que fuese fuente de divisas.

En sus primeros años de vida, OFICEMA fue un instrumento de la política del ministerio,¹⁹⁷ pero pronto se convirtió en herramienta valiosa de la defensa de los intereses de los navieros privados, en un auténtico grupo de presión sobre el Estado franquista, algo que era insólito en la época dado que el régimen había abolido las asociaciones de clase.¹⁹⁸

Aun cuando OFICEMA era un organismo de carácter privado, una orden ministerial (29 de febrero de 1952) previa a su primera asamblea (17 de abril de 1952), le confería diversas facultades: de intervención y organización de los servicios de fletamento; respaldo estatal en la representación de los armadores ante organizaciones de trabajadores; otros grupos empresariales; ante la misma Administración, para que a su través se canalizaran las medidas de apoyo solicitadas y las concedidas; determinar los buques que atenderían los tráficos de interés nacional y su compensación. También le otorgaba capacidad disciplinaria sobre sus miembros cuando infringieran los acuerdos y proponer el monto de las multas.

Los órganos de dirección de OFICEMA incluían, un presidente, que debía provenir de una de las empresas asociadas que tuviera flota de más de 35,000 TPM, con mandato de dos años, prorrogable uno más, y con posibilidad de reelegirse pasados tres años. Una Comisión Delegada formada por dieciocho vocales natos, y sus miembros podían constituir una comisión permanente y nombrar un director administrativo. La

¹⁹⁷ Cercera Pery, José, *ANAVE 1952-2002. Las empresas navieras españolas*. LID Editorial Empresarial, S.L. Primera edición 2002, pp. 10-13.

¹⁹⁸ Valdaliso, *La empresa nacional "Elcano"* pp. 15-18

Asamblea era el poder soberano y el voto de cada miembro dependía del tonelaje representado. Se reunía anualmente, pero podía ser convocada de manera extraordinaria. Todas las decisiones importantes se tomaban en la asamblea y siempre invitaban a funcionarios gubernamentales para que conocieran las preocupaciones del sector.

Los fundadores de OFICEMA, manifestaron que tenían 172 buques, de los cuales 75 se dedicaban al tráfico de interés nacional, 58 al tráfico *tramp* exterior, y 39 en líneas regulares internacionales; sus miembros estaban obligados a abanderar sus buques en España y contratar tripulación nacional.

Eventos importantes de OFICEMA: en 1954 solicitó su entrada en el Sindicato de Transportes y Comunicaciones; el 9 de abril se forma como asociación; el 30 de enero de 1963 se integra al Sindicato Nacional de la Marina Mercante (SNMM); en 1965 hace su incardinación con este sindicato con objeto de "promover en colaboración con la Administración la obtención de las ayudas y medios necesarios para el mejor desarrollo de la Marina Mercante". El 17 de febrero de 1971 se convierte en Asociación Sindical y en 1976 redacta nuevos estatutos para adaptarse al nuevo marco legal; finalmente, el 27 de mayo de 1977 cesa su actividad y se convierte en la Asociación de Navieros Españoles (ANAVE), en concordancia con la nueva Ley de Asociaciones Profesionales y Sindicales, de abril de ese año.

OFICEMA fue una especie de cartel o *holding* naviero que regulaba la competencia interna en los diferentes tráficos donde participaban las navieras españolas, pero, sobre todo, un órgano de expresión y de presión de sus armadores hacia el Estado. Desde su fundación, sus directivos procuraron mantener las mejores relaciones con los Ministerios de Comercio y el de Marina. Con todo y las relaciones cordiales que mantenían con

los ministerios del régimen, la política marítima no se alteró, de ahí la frase de Eduardo Aznar de que la marina mercante era la “Cenicienta” de la economía española. La mayoría de los estudiosos de la cuestión naval, concluyen que la política marítima aplicada en España en los decenios de 1960 y 1970, subordinó los intereses de la marina mercante al de los astilleros, como resultado de una mayor capacidad de presión de los Bancos y del Ministerio de Industria, en el diseño de las políticas marítimas.¹⁹⁹

Las principales demandas de los navieros eran: *liberalización de la importación de buques* (nuevos o de segunda mano) y otros insumos para el sector (seguros, combustibles, reparaciones); medidas de apoyo a la exportación, desgravaciones fiscales similares a las de los astilleros; *financiación*, tras la retirada del sector bancario público en beneficio del privado, los navieros insistieron en el retorno del Estado a la financiación. La retracción del crédito concedido por el Estado a las navieras, contrastaba con el que otorgaba a los astilleros y a la exportación de buques; *política comercial* que favoreciera la exportación e importación en bandera nacional mediante primas a la navegación; desgravaciones fiscales; obligación de los exportadores que obtenían crédito a la exportación, a efectuarla en buques de bandera española; incentivos para contratar la exportación en términos C.I.F. y la importación en términos F.O.B. para que el transporte fuera en buques de bandera española; *reorganización administrativa*, mediante la creación de un Ministerio de la Marina Mercante, que centralizara todos los aspectos relacionados con el sector: política portuaria; distribución del crédito naval; intervención directa en acciones concertadas con los astilleros; facultad rectora en toda legislación que afectara al sector.

¹⁹⁹ Valdaliso, *La familia Aznar y sus negocios. (1830-1983) Cuatro generaciones de empresarios en la España contemporánea*. Marcial Pons, Historia, 2006. P. 278-284.

Durante sus 25 años de existencia, OFICEMA tuvo cinco presidentes: Alejandro Zubizarreta y Bilbao (Naviera Bilbaina); Ernesto Anastasio Pascual (Compañía Transmediterránea); Eduardo Aznar y Coste (Naviera Vascongada); José María Ybarra Lasso de la Vega (Naviera Ybarra); Alfonso Güell y Marcos (Compañía Trasatlántica), a quienes tocó enfrentar diversos eventos de políticas marítimas: modernización de la flota a partir de la Ley de Protección y Renovación de la Flota Mercante de 1956; promulgación del Primer Plan de Desarrollo, que mantenía los objetivos de renovación de la flota con el concurso del millón de toneladas; establecimiento de nuevas líneas regulares; reestructuración de las empresas navieras y los astilleros; crisis marítima de 1973, entre otros.

La creación de OFICEMA durante el franquismo es un caso paradigmático porque el régimen había suprimido todas las asociaciones de clase como las empresariales, las sindicales y de cualquier otro tipo, y fue permitida porque inicialmente su función era técnica, de enlace y control del sector naviero con la Administración, aunque con el pasar del tiempo, su actuación derivó en una organización empresarial independiente.

3.2.2 Asociación de Navieros Españoles (ANAVE)

Se funda el 27 de mayo de 1977, siendo su objetivo coordinar sus intereses con otros agentes sociales, canalizar las aspiraciones y reivindicaciones de los armadores en concordancia con el ordenamiento jurídico español, de la Unión Europea y de los Tratados internacionales, y representar, defender y ser canal de los intereses generales del empresariado naviero ibérico ante la Administración, los Poderes españoles, y los Organismos internacionales.

Sus órganos de gobierno son la Asamblea General, el Comité Directivo, la Comisión Permanente, el presidente de la Asociación. Su Comité

Directivo está integrado con un presidente, vicepresidente, presidentes de Comisiones y Subcomisiones de Tráficos, Vocales natos y Vocales elegidos por zona. La duración del mandato de los miembros del Comité Directivo es de tres años, pudiendo ser reelegidos para periodos sucesivos, con excepción del presidente y vicepresidente, para quienes el mandato es de tres años, pudiendo ser reelegidos sólo una vez consecutivamente.

La Comisión permanente es el órgano del poder decisivo, y los diferentes tipos de tráfico del sector cuentan con comisiones en donde tratan sus temas correspondientes. Hay comisiones de petroleros, de transporte de carga seca, de líneas regulares, de productos especiales, etc. además de grupos de trabajo sobre materias de interés general (puertos, asuntos jurídicos, relaciones industriales, etc.). Tiene un director general que además de ser interlocutor ante las instituciones relacionadas, dirige la oficina con su personal especializado en los temas del sector y los servicios administrativos.

Todos los cargos de los Órganos de Gobierno de la Asociación son elegidos mediante sufragio libre y secreto. La elección del presidente, y en su caso, del vicepresidente, se efectúa en la Asamblea General, y son electores todos los Miembros de la Asociación con más de 6 meses de antigüedad. Son elegibles las personas físicas que ostenten un puesto directivo de alto nivel en las empresas Miembros de Pleno Derecho de la Asociación.

Los votos valen conforme la aportación económica de cada asociado, que se calcula considerando la contribución económica que el asociado haya hecho durante los últimos 12 meses; con dicha base se calculan los votos correspondientes a cada empresa; las empresas con menor capacidad de contribución tienen 1 voto y la que menor aportación realizó en

los últimos 6 meses, tiene 0.5 de voto.²⁰⁰ En 2016, la asociación estaba integrada con 42 Miembros de Pleno Derecho (Cuadro 3.5).

ANAVE publica varios documentos informativos de diverso tipo, siendo el más importante el anual titulado *Marina Mercante y Transporte Marítimo*, que elabora el Gabinete de Estudios con información recopilada de instituciones especializadas del sector marítimo mundial; trata temas de mercado de fletes, flota mercante mundial, construcción naval, comercio marítimo español, flota de pabellón español y controlada por navieras españolas, política sectorial nacional e internacional, y trae un Preámbulo del presidente de la asociación en funciones, que analiza la situación marítima internacional e ibérica y principales acciones realizadas en el año.

ANAVE ha debido enfrentar diversas problemáticas del sector marítimo y de la marina mercante en particular: La crisis petrolera de 1979, que creó sobreoferta de buques tanque, significando gran crisis para España. Conjuntamente con otras instituciones mandó realizar un estudio al Instituto Marítimo Español, para analizar la problemática de la marina mercante española y sus posibles soluciones, de donde surgió la idea de crear un Registro Especial de Buques en territorio español.²⁰¹ Otra acción importante fue el acuerdo con la mayor central sindical del sector, la UGT-Marina Mercante, para flexibilizar la normativa laboral aplicable a los marinos españoles, por el problema de la falta de interés de los jóvenes españoles hacia la carrera marítima, para que de manera progresiva, determinado número de puestos de trabajo en los buques españoles, fueran ocupados por extranjeros con vocación para este trabajo.²⁰²

²⁰⁰ Estatutos de la Asociación de Navieros Españoles, marzo 2007

²⁰¹ *Ibid*, Carlier de Lavalle, p. 6

²⁰² *Ibid*, Cercera Pery, pp.15-26

Promovió la aplicación de la Ley de Régimen económico de los Puertos con el fin de reducir el tiempo y el coste de tránsito de los buques y la mercancía en el recinto portuario; la creación de la Asociación Española para la Promoción del Transporte Marítimo de Corta Distancia.²⁰³ Derivado del accidente del petrolero "Prestige", realizó gestiones para que la OMI fuera quien determine las modificaciones que a la normatividad de seguridad marítima deben hacerse y no de manera unilateral los países, como lo hacen España y Francia.²⁰⁴ Solicitó al gobierno revisar el DR-210 por considerar que las garantías económicas que exige para autorizar la entrada a puerto o zona de refugio a los buques son muy altas; también, para que simplifique el tratamiento de los servicios portuarios dentro del sistema de gravamen de las empresas navieras en función del tonelaje (Tonnage Tax), para que lo apliquen las navieras; insistió en apoyar las inversiones con todos los mecanismos legales disponibles, para la renovación y ampliación de la flota mediante el uso del sistema de Aval Estatal a la inversión, aprobado por la Comisión Europea como "no constitutivo de Ayuda de Estado", que en 2003 quedó otra vez sin utilizar a pesar de haberse presentado numerosas solicitudes.²⁰⁵ Tramitó varios proyectos relevantes para el sector como la modificación de la ley 48/2003, de régimen económico de los puertos, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005-2020, y la Propuesta de Anteproyecto de Ley General de la Navegación, que pretendía reformar gran parte del Derecho Marítimo español privado y público.²⁰⁶

Trabajó conjuntamente con las centrales sindicales más representativas de la marina mercante, para desbloquear la situación del nuevo Reglamento de Extranjería de 2005, sobre la contratación de tripulantes

²⁰³ ANAVE, *Marina mercante*, 2002, p. 2 y 3

²⁰⁴ *Ibid*, 2003, p. 3

²⁰⁵ *Ibid*, 2003-2004, p. 5

²⁰⁶ ANAVE, *Marina mercante y Transporte marítimo 2004-2005*, p 3

extranjeros no comunitarios en buques registrados en el REC. Presentó diversas propuestas de enmienda, tanto en el trámite de audiencia, como a través de los grupos parlamentarios, para evitar posibles abusos sobre los tráficos cautivos y para la consecución de una ley consensuada que promueva la eficiencia económica.²⁰⁷ Promovió que se incluyera en el Presupuesto de 2008, una partida de 2.48 millones de euros para compensar parcialmente las inversiones realizadas por las navieras españolas para implantar el Código ISPS; junto con otras quince instituciones del sector marítimo, constituyó el Clúster Marítimo Español; derivado del notable descenso de la demanda de transporte marítimo en los tráficos de cabotaje nacional, solicitó el procedimiento de tramitación de las subvenciones para los pasajeros residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, para asimilarlo al transporte aéreo, eliminando algunas diferencias que perjudican al transporte marítimo.²⁰⁸ La crisis de mediados de 2008, que afectó el comercio internacional y redujo la demanda de fletes, tuvo su efecto en España en 2009, por lo que promovió la introducción de reformas estructurales en la regulación de los puertos y servicios españoles, para dotarlo de un marco que promueva su eficiencia económica, evitando subir las tasas; solicitó mejorar el procedimiento de contratación de tripulaciones de marinos no comunitarios por uno que proporcione agilidad y seguridad jurídica en su aplicación.²⁰⁹ A comienzos de 2012, ANAVE y UGT-Mar renovaron el acuerdo alcanzado en 2006 para hacer posible el enrole de marinos no comunitarios en los buques del REC.²¹⁰

Continuó insistiendo en el tema de los marinos no comunitarios reiterando ante la Administración, que el REC podría ser uno de los registros más atractivos de Europa, pero que la inseguridad jurídica en la

²⁰⁷ ANAVE, *Marina mercante y Transporte marítimo 2005-2006*, p. 3

²⁰⁸ ANAVE, *Marina mercante y Transporte marítimo 2007-2008*, p. 3

²⁰⁹ ANAVE, *Marina mercante y Transporte marítimo 2008-2009*, p. 4

²¹⁰ ANAVE, *Marina mercante y Transporte marítimo 2011-2012*, p. 5

contratación de marinos extranjeros sigue perjudicando gravemente su competitividad y las oportunidades de empleo de los marinos españoles.²¹¹ Constituyó un grupo de trabajo para apoyar a sus asociados en la aplicación del Convenio sobre Gestión de Aguas de Lastre de 2004, para aclarar cómo aplicará en España, dada su complejidad técnica.²¹² Considerando el fuerte descenso de la flota inscrita en el Registro Especial de Canarias, que llevaron a que la flota mercante de bandera española perdiera 13% de sus unidades y 27% de tpm, presentó al ministerio de Fomento, un conjunto de propuestas para restablecer la competitividad del Registro.²¹³ Considerando la preocupación de sus empresas asociadas, pidió medidas urgentes para hacer posible la salvaguarda de sus dotaciones y cargamentos de sus buques mercantes en tránsito en la zona de Somalia para que puedan recibir protección privada.²¹⁴

Presidentes desde su fundación: Fernando María Pereda (Naviera del Odiel); Fernando Fernández-Tapias (Naviera Tapias); Juan María Gómez de Mariaca (Naviera Vizcaína); Juan Ybarra y Mendaro (Naviera Ybarra); Luis de la Peña Riva (Flota Suardíaz); Carlos Barreda Aldamíz-Echevarría (Ibertanques); Alfredo Pardo Bustillos (Naviera Marot); Juan Riva Francos (Flota Suardíaz); Adolfo Utor Martínez (Balearia Eurolíneas Marítimas); Alejandro Aznar Sáinz (Grupo Ibaizabal).

ANAVE ha sido promotora del Programa Marco Polo de Transporte Marítimo de Corta Distancia y Autopistas del Mar de la Unión Europea, y fundadora de la Asociación Española para la Promoción del Transporte Marítimo de Corta Distancia, y del Clúster Marítimo Español.

²¹¹ ANAVE, *Marina mercante y Transporte marítimo 2012-2013*, p. 5

²¹² ANAVE, *Marina mercante y Transporte marítimo 2013-2014*, p. 5

²¹³ ANAVE, *Marina mercante y Transporte marítimo 2014-2015*, p. 5

²¹⁴ ANAVE, *Marina mercante y Transporte marítimo 2016-2017*, p. 5

3.2.3. Clúster marítimo español

Desde la crisis marítima de los años setenta y en un contexto de contracción del mercado y competencia creciente de los astilleros asiáticos, la industria marítima europea experimentó un proceso de “desindustrialización marítima”, y su participación en el mercado mundial de nuevas construcciones disminuyó de 40% en 1970 a 25% en 1999 y a 10% en 2005, en beneficio de países como Japón, Corea del Sur y China. La supervivencia del sector pasó por una fuerte reducción en su capacidad instalada, su plantilla de personal y especialización en nichos de mercado diferenciados en donde los astilleros asiáticos no compiten. Durante su reconversión y ajuste, las industrias marítimas europeas contaron con la ayuda de sus respectivos Estados y de la Comisión europea. A finales del decenio de 1980, las ayudas públicas en países de la Unión Europea representaban una tercera parte del valor añadido del sector. En los años noventa, las subvenciones comunitarias fueron disminuyendo, permaneciendo una de 6% del valor del buque. La importancia de las ayudas comunitarias obligó a las industrias marítimas nacionales a agruparse para fortalecer su posición negociadora, y con ese fin, a principios de 1990, crearon el Foro de Industrias Marítimas (Maritime Industry Forum), embrión de la actual red europea de clústeres marítimos (European Network of Maritime Clusters), constituida en 2005 por diez países: Dinamarca, Noruega, Alemania, Finlandia, Francia, Italia, Polonia, Reino Unido, Suecia.

En el marco de la Unión Europea y tras el fracaso de las políticas de competitividad fijadas en la Agenda de Lisboa, a partir de 2007 se apostó decididamente por los clústeres, con el objeto de promover y reforzar su importancia dentro del país respectivo y de la Unión Europea en conjunto, e influir sobre el diseño de una política marítima europea. El concepto de clúster aquí empleado hace referencia a una agrupación de industrias y

servicios relacionados con el mundo marítimo, no a una concentración geográfica en el sentido que da Porter en su texto fundacional de 1990.²¹⁵

El 19 de octubre de 2007, se realizó la Asamblea Fundadora del Clúster Marítimo Español (CME), con el objeto de agrupar en una única organización a todas las industrias, los servicios y las actividades económicas relacionadas con la mar. El Sector Marítimo Español está constituido por actividades como el transporte marítimo, construcción naval, ingeniería e industria auxiliar marítima, pesca extractiva y acuicultura marina, industria náutica de recreo, marinas y puertos deportivos, energías de origen marino, la Armada, puertos y servicios portuarios, servicios marítimos, clústeres regionales, investigación marina, agentes del sistema I+D+i, organismos de formación profesional, sindicatos, asociaciones de profesionales, cultura, patrimonio y bienestar social existentes en el medio marítimo.

El CME es la primera organización privada invitada a los grupos de trabajo del Consejo Nacional de Seguridad Marítima, organismo presidido por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa. La carta de invitación del año 2015 indicaba, "el CME es un indispensable interlocutor de prestigio y alta representatividad, que aúna las voces de todos los sectores marítimos. Por ello se consideró idóneo inaugurar esta iniciativa y dinámica de colaboración público-privada con la institución del CME." ²¹⁶

²¹⁵ Valdaliso Gago, Jesús María (et al), *Los orígenes históricos del CLÚSTER DE LA INDUSTRIA MARÍTIMA en el País Vasco y su legado para el presente*, Donostia: Eusko Ikaskuntza ; Orkestra. Instituto Vasco de Competitividad, 2010, p. 82. Consultado el 22/08/2018.

<https://www.orquestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/Cluster-maritimo.pdf>

²¹⁶ En *RÉPLICA DE D. ALEJANDRO AZNAR AL DISCURSO DE INGRESO DE FEJ EN LA REAL ACADEMIA DE LA MAR (7/02/2018)*. p. 5

El objetivo del clúster es la promoción y desarrollo del sector marítimo español, con el fin de alcanzar un mayor nivel de competitividad, la defensa general de sus intereses, la creación y desarrollo de un marco legal adecuado para dicha Industria en España y en el resto del mundo. Su ámbito es nacional y pretende tener en su seno a cuantas asociaciones, empresas, instituciones públicas o privadas, y entidades jurídico privadas sin ánimo de lucro, que participen en el Sector Marítimo Español.

El CME forma parte de la European Network of Maritime Clusters (ENMC), que aglutina a los Clústeres Marítimos de los principales países europeos: Bélgica, Holanda, Francia, Reino Unido, Alemania, Noruega, Italia, Finlandia y Dinamarca.

A principios de 2018, el CME tenía 108 miembros, que agrupan a más de 3,000 asociados dentro de los subsectores mencionados. Su presupuesto operativo lo cubre con las cuotas de sus miembros, de los cuales 90% son entidades privadas y el resto instituciones públicas.

Dentro de sus actividades anuales otorga desde el año 2009, los Premios Clúster Marítimo Español bajo diversas modalidades: Competitividad, Proyección internacional, Impulso a la formación, Tecnología e Innovación, y Comunicación, Bienestar social y medioambiente. El acto de entrega del premio es considerado la fiesta anual del sector marítimo y asiste como invitado de Honor el Rey Felipe VI, autoridades relacionadas con el sector, representantes de las entidades socias, medios de comunicación y revistas especializadas.²¹⁷

²¹⁷ *Clúster Marítimo español*, Memoria de actividades, edición junio de 2018. Consultado el 23/08/2018. <https://www.clustermaritimo.es/sector-maritimo-espanol/datos-basicos/>

Sus órganos de gobiernos son: La Asamblea General, la Presidencia, y el Comité directivo. A sugerencia de la Comisión de las Comunidades Europeas, se creó el Consejo Consultivo Marítimo, como órgano permanente de consulta y diálogo entre el sector marítimo privado y la Administración General de Estado con responsabilidad en el sector marítimo. El Consejo tiene entre sus cometidos, la asistencia y el asesoramiento al Comité Ejecutivo, mediante la elaboración de análisis, propuestas, informes o dictámenes enfocados a la definición, impulso y difusión de estrategias sectoriales empresariales en el ámbito marítimo.

El Consejo Consultivo Marítimo, está constituido con miembros del propio Clúster y representantes de los Ministerios de la Administración General del Estado más directamente relacionados con el sector.

La Asamblea General, órgano supremo del Consejo, se reúne dos veces al año; los asociados con derecho a asistir pueden votar y su voto vale uno; los acuerdos se toman por mayoría simple. La Asamblea elige por mayoría de votos al presidente, cuya trayectoria profesional y relevancia en las actividades marítimas sean acreditadas, sin importar que sea o no miembro de la asociación. Las mismas condiciones aplican para los vicepresidentes, quienes además pueden ser propuestos por el presidente para que lo auxilien en el ejercicio de sus funciones. La candidatura a presidente, es unipersonal y avalada por al menos 15% de los asociados con derecho a voto. Su Comité ejecutivo está compuesto por un presidente, cuatro vicepresidentes y 12 representantes de grupo. La vigencia del cargo de los miembros del Comité es de cuatros años.²¹⁸

A diferencia de las asociaciones marítimas existentes como la de navieros españoles de marina mercante, de construcción naval, de pilo-

²¹⁸ *Estatutos de la Asociación Clúster Marítimo Español*, del 24/11/2016. Consultado el 23/08/2018. <https://www.clustermaritimo.es/sector-maritimo-espanol/datos-basicos/>

tos, de puertos, de sindicatos, etc; que representan intereses específicos, el clúster marítimo español agrupa en su seno a todas estas asociaciones, compañías, instituciones públicas o privadas y entidades jurídico-privadas que participan directa o indirectamente en el sector marítimo español.

3.3 Segundo registro marítimo (REC)

Antesala del Registro. Aznar Sainz, empresario naviero y presidente de la Anave, menciona que la aspiración de los gobiernos franquistas era tener una flota "cuanto mayor mejor", de manera que el número de buques y tonelaje, se convirtieron en factores que indicaban el desarrollo del país, de ahí que el objetivo del régimen fue su incremento. En 1971, la flota tenía 3.3 millones de TRB y 10% de sus buques más de 25 años de edad; para 1974, el tonelaje ascendía a 4.4 millones. Perseverando en el ideal, el gobierno llamó a construir un millón de toneladas con el fin de colocar a España dentro de los grandes países constructores de embarcaciones, con tan buenos resultados que para 1979 alcanzó 7.4 millones de TRB, este hecho produjo sobreoferta en un mercado interno deprimido.

Otro evento significativo, fue la irrupción en el medio marítimo de los llamados sindicatos democráticos, que rompieron las estructuras laborales de sindicato-empresa existentes, obligándolas a reformar el sistema y cuantía salariales; de protección social; periodo vacacional; relevo de tripulaciones; representatividad en los buques; en la empresa; y de negociación entre capital y trabajo. Las empresas resintieron el incremento salarial que resultó por considerar más personal de relevo de tripulaciones por modificación del periodo vacacional, de un mes por once

de embarque, a dos meses por seis de embarque, situación dada dentro de un contexto de profunda crisis del mercado marítimo.²¹⁹

Asimismo, en los años ochenta, el gobierno español previendo la política de liberalización del sector que exigiría la CE, inició la finalización de sus ayudas mediante una progresiva desregularización del transporte marítimo. Las navieras españolas muy protegidas, endeudadas, con fletes no competitivos y sin hábito de competir en mercados abiertos, vieron colapsar sus ingresos. Para continuar en el negocio marítimo, las empresas recurrieron a diversas medidas: en unos casos desguazaron sus buques, en otros los vendieron o los sacaron a pabellones abiertos. En todos los casos, el efecto sobre el pabellón español fue una abrupta caída de tonelaje.

El Registro entretelones. Una vez que otros países de la Comunidad Europea habían creado segundos registros marítimos, los navieros españoles desempolvaron el estudio que habían realizado con el CEM en 1986, y lo volvieron a presentar a la Autoridad en 1991, y aunque éste fue admitido, no hubo resultados positivos porque *las resistencias políticas a la creación del registro fueron muy fuertes, especialmente en materia laboral;*²²⁰ mientras tanto, el tonelaje del pabellón caía por abajo del millón de TRB, con la consecuente pérdida de empleos marítimos.

Francisco Núñez, entonces Secretario de Administración del sindicato estatal Unión General de Trabajadores-Marina Mercante (UGT-MM), comenta en relación a la cita anterior, que efectivamente la UGT-MM se

²¹⁹ Aznar Sáinz, Alejandro, *Pasado, presente y futuro de la empresa naviera en España. La visión de los armadores*, en "Las empresas marítimo-portuarias en España en la segunda mitad del siglo XX: de la autarquía a la internacionalización." Jesús Ma. Valdaliso (Dir.), Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Donostia. San Sebastián, 2007. P. 146 y 147

²²⁰ Aznar, Alejandro, *Antecedentes y creación de los registros especiales. Evolución reciente y perspectiva de la flota inscrita en el Registro Especial de Canarias.* Conferencia del 30 de noviembre de 2017, en Santa Cruz de Tenerife. P. 9

opuso al proyecto del segundo registro propuesto por los navieros, porque las condiciones laborales propuestas eran similares a la de registros de “conveniencia”, que el sindicato rechazaba, y debido al desacuerdo tampoco lo admitió la Administración, invitando a las partes Patronal y Social, a llegar a acuerdos, pero como no los hubo, la propuesta no avanzó.²²¹

Además, la UGT-MM, fue la única organización sindical que hasta antes de 1992 estuvo en contra del Registro, porque la posición del Sindicato Libre de la Marina Mercante (SLMM), dirigido entonces de manera tricéfala, no puede considerarse oposición, porque cada secretario emitía una opinión distinta sobre el tema, además de que el SLMM no emitió ninguna propuesta firme ni argumentada en contra del registro.

El Partido Popular (PP), se opuso al proyecto del Registro durante la discusión en la arena pública y en las Cortes, por ser un partido de oposición de ideario político liberal de libre mercado, argumentando que de continuar con las ayudas, el gobierno perdería no solo ingresos sino que le representaría costos, sin embargo, una vez que desbancó del poder al PSOE, cambió su posición, aceptando ampliar la inscripción de embarcaciones destinadas a la navegación marítima de cabotaje, además de la extranacional, aunque esto fue a instancias del GPS-PSOE y la Coalición Canaria.

Autoridades del Gobierno español, conscientes de que varios países europeos ya habían creado segundos registros en sus respectivos territorios, anunciaron en diversas ocasiones la creación de un segundo registro español, “pero éste no llegó hasta que se produjo la tramitación legislativa

²²¹ Capitán MM Francisco Núñez Moya, entonces Secretario de Administración del Sindicato Estatal UGT-Marina Mercante, hoy, Secretario de Área Interna del Sindicato UGT Marítimo-Portuario. Entrevistado el 10/10/2018.

del proyecto de Ley de Puertos y de la Marina Mercante.”²²² Al concluir en el Congreso de los Diputados, la primera fase de su tramitación, a finales de junio de 1992, éste fue remitido al Senado, sin embargo, en él no se hacía ninguna mención a la creación de un segundo registro, por lo que el Grupo Parlamentario Socialista (GPS), designó a los senadores Ramiro Cercos y José Segura, para que presentaran como enmienda el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras,²²³ que finalmente quedó como Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante,²²⁴ con el objetivo de frenar el éxodo de buques españoles hacia “banderas de conveniencia”. Para el Senador Segura, la Disposición significaba solo el inicio, porque “a continuación se tendrían que ir configurando incentivos que lo convirtiesen en un instrumento útil para la marina mercante española, pero [como quedó] no aportaba ningún tipo de beneficios fiscales o económicas que lo hicieran deseable para los armadores españoles...”²²⁵

Para el Senador Segura Clavell, una vez creado el REC, hubo funcionarios de la Dirección General de la Marina Mercante, que manifestaron su interés por “mejorar el segundo registro,” pero sin resultados concretos, por lo que, “tanto la creación del segundo registro cómo las sucesivas mejoras fiscales introducidas en su regulación, lo han sido por decisión de las Cortes Generales y fundamentalmente como iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista y NUNCA han surgido como iniciativas del Gobierno.” porque, “ni en el Proyecto de Ley ni en el que resultó de la

²²² Segura Clavell, José, *Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias. Privatización del sector público naviero español*. Ediciones Idea, Primera edición 2016. p. 89

²²³ *Boletín de las Cortes Generales. SENADO, IV Legislatura*, Serie II: Proyectos de Ley. 8 de septiembre de 1992, p. 238.

²²⁴ *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*. Jefatura del Estado «BOE» núm. 283, de 25 de noviembre de 1992, Referencia: BOE-A-1992-26146. p. 66.

²²⁵ *Ibid*, Segura Clavell, p. 29 y 30

correspondiente tramitación en el Congreso se recogía la más mínima mención al Segundo Registro.”²²⁶ por lo que éste, es resultado de la enmienda 657 que propuso el GPS del Senado.²²⁷

Asimismo, el primer gobierno del Partido Popular, presidido por José María Aznar, en su primera Ley de Presupuestos Generales, no consideró necesario modificar la situación del Registro Especial de Buques y Empresas Navieras, sí no que fueron el Grupo Parlamentario Socialista y la Coalición Canaria, los que enmendaron la Ley en su fase de tramitación en el Congreso de los Diputados, con lo que queda claro, por si había dudas, que “las mejoras las ha introducido el Parlamento ante la pasividad del Gobierno.”²²⁸

Una vez creado el Registro de Buques y Empresas Navieras, en 1992, iniciaron las negociaciones entre el sindicato, la Patronal y la Autoridad. Algunos de los acuerdos se plasmaron en la Ley de Modificaciones del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, de 1994, donde se describe los incentivos fiscales, de seguridad social y otros, que se otorgarían a la empresa y tripulaciones, que motivó a los navieros españoles a inscribirse en el REC, señala el Cap. Núñez.²²⁹

A la pregunta de si se reunió con miembros de la ANAVE o funcionarios gubernamentales para acordar el documento que presentaría para crear el Registro de Canarias, el senador Segura responde que no, que el documento lo redactó solo durante varias semanas, y una vez acordado con sus compañeros Senadores, lo subieron como propuesta del GPS. En su elaboración, tomó en cuenta el contenido de otros segundos registros

²²⁶ *Ibid*, p. 90.

²²⁷ Segura Clavell, José, entrevista telefónica realizada el 10/10/2018.

²²⁸ *Ibid*, Segura, *Registro Especial* p. 95.

²²⁹ *Ibid*, Capitán MM. Francisco Núñez Moya.

de países comunitarios, debido a que desde 1970, su actividad profesional ha estado relacionada con la problemática del transporte marítimo, porque inició como profesor de Termodinámica en la Escuela Oficial de Náutica de Santa Cruz de Tenerife, donde se preparan oficiales para el sector marítimo, por lo que pudo redactar la enmienda sin necesidad de consultarla con otros actores del medio marítimo. Además, su aprobación inicial no representaba compromisos concretos para la Autoridad, porque en ella no se señalaba ningún tipo de beneficio fiscal o económico para los armadores españoles; sino que solo establecía las condiciones técnicas y jurídicas que permitirían la inscripción de buques en el registro.

Sobre si hubo oposición a la aprobación del segundo registro, el Senador responde que sí hubo y fue un voto en contra, del Senador del Partido Asamblea Majorera, de la Isla de Fuerteventura, Canarias, quien argumentó su desacuerdo señalando que, su creación favorecería al capitalismo y los tripulantes se convertirían en esclavos de los navieros.²³⁰

Y sobre la redacción solitaria de la enmienda por parte del Senador Segura, dos entrevistados, uno del medio marítimo español y otro del mexicano, comentaron que es posible que su redacción hay sido de manera individual y solitaria, pero difieren respecto de que no se haya comentado con los principales actores marítimos antes de proponerla, "No suena razonable que el segundo registro español se haya creado sin haberlo consultado y sin la colaboración de los armadores y de otras fuerzas sociales."²³¹ Normalmente, cualquier ley que pasa a votación de las Cámaras, ha sido previamente discutida en comisiones, en donde participan los interesados en el tema, por lo que no es creible que se haya

²³⁰ Segura Clavell, José, entrevista telefónica realizada el 07/02/2019.

²³¹ Enrique Landeta, Entrevistas del 8 de octubre de 2018 y por escrito el 13 de agosto de 2019.

subido a la agenda del Congreso un tema tan sensible sin pasar por estos filtros.²³²

3.4 Marco de Coaliciones Promotoras y la política marítima española

Revisando el cambio de política pública de apoyos a la marina mercante española conforme los lineamientos del ACF y su diagrama de flujo, integrado por cinco variables, en donde cuatro son independientes (factores internos, externos, oportunidades de coalición a largo plazo, recursos de los actores), y una dependiente, el subsistema de política, área en donde derivado de la interrelación de los factores independientes, se produce el cambio de la nueva política pública.

Los *Factores internos* que prohicieron la política pública en cuestión, estuvieron sustentados en el sistema jurídico, político y económico establecido por el gobierno franquista después de la Guerra Civil, que primero fue autárquico y luego proteccionista. En este último modelo económico, los tráficos marítimos estaban reservados para el pabellón español, y los precios del combustible y de fletes, tarifados por la Administración. La intervención estatal en la economía llegaba al control de cambios y a las compras externas de las navieras privadas, así como a obligarlas a consumir embarcaciones construidas en astilleros nacionales, recibiendo a cambio, crédito blando para la renovación de su flota.

Eventos externos que influyeron el cambio de política: las crisis internacionales del petróleo de 1973 y 1979, deprimieron el mercado mundial de fletes, e incrementaron la competencia de fletes, mercados en los cuales la marina mercante española no podía competir, y que produjo en el mercado interno crisis naviera por sobre oferta de tonelaje; además, la obli-

²³² Silverio Di Costanzo. Entrevista del 22 de mayo de 2019.

gación impuesta por la CE a sus miembros de desregularizar al sector marítimo, llevó a las navieras españolas a vender sus embarcaciones y a sacar su flota a registros abiertos para continuar en el negocio.

Oportunidades de coalición a largo plazo. Grado de consenso necesario para un importante cambio de política mayor. La demanda (desde 1986) de los navieros españoles, de crear un segundo registro para mejorar la competitividad de su flota, fue atendida por su gobierno después de que varios países europeos crearon en su territorio sus propios segundos registros marítimos. El cambio de política naviera hizo posible la creación del Registro Especial de Buques y Empresas Navieras (REC), con sede en Santa Cruz de Tenerife, Islas Canarias, y los incentivos que durante el proteccionismo se proporcionaban a las empresas navieras en el ingreso, y en la liberalización económica con el REC, van a la operación del buque.

Apertura del sistema político. Los eventos más importantes realizados por los españoles después de la muerte de Franco fueron: la transición política mediante la aprobación de una nueva Constitución; los Acuerdos de la Moncloa; y la integración de España a la Comunidad Europea, que le permitió formar parte del grupo de países occidentales con regímenes liberales que profesan los valores de la democracia política: libre mercado, libertad personal y Estado de Derecho, dieron certeza de cumplimiento a los cambios realizados en el sector naviero.

Constricciones y recursos de los actores. Durante el proteccionismo el Estado controlaba a los armadores españoles mediante el otorgamiento de diversos apoyos, como exclusividad del cabotaje, reservas de carga, fiscales, etc; en la liberalización económica y miembro de la CEE, lo hace a través del Registro Especial de Buques y Empresas Navieras (REC).

La capacidad de los armadores españoles para presionar a su Autoridad marítima, derivó de su importancia geoestratégica comercial que para el Estado español representa la soberanía nacional materializada en la marina mercante, y por su perseverancia en crear organismos para defender sus intereses.

Subsistema de política. Los esfuerzos de los navieros españoles para crear un segundo registro marítimo iniciaron desde 1986, y una vez conocido el estudio, el sindicato marítimo se opuso por considerarlo de "conveniencia". Una vez creados segundos registros en países comunitarios, la Autoridad marítima manifestó interés por el tema, aunque finalmente no lo incluyó en el proyecto de Ley de Puertos y de la Marina Mercante, que presentó a las Cortes Generales en 1992; sin embargo, gracias a que el Grupo Parlamentario Socialista del PSOE en el Senado lo metió a la agenda como enmienda 657, fue posible la creación del REC, hecho que trajo consigo beneficios al pabellón español, como incremento de tonelaje y empleos en el sector marítimo ibérico.

Conclusiones

En el capítulo 1 correspondiente a la parte teórica de la investigación, expusimos el debate entre los marcos de análisis que abordan el cambio de política pública y consideran como variable dependiente la continuidad o el cambio de la política: el marco de comunidades epistémicas (ECF), o de redes; el marco de los flujos múltiples (MSF) o ventanas de oportunidad; el marco del equilibrio puntuado (PEF) o interrumpido; y el marco de coaliciones promotoras (ACF) o de causa.

Así también, indicamos que el análisis de las políticas públicas hacia las marinas mercantes de México y de España, se realizaría bajo el método comparado de casos semejantes con resultados diferentes y los lineamientos del marco ACF, que trata del surgimiento y la estabilidad de coaliciones que comparten creencias respecto al núcleo de las políticas, siendo sus variables independientes el aprendizaje orientado a las políticas, y los eventos externos al sistema que influyen el cambio de política.

El marco indica que para analizar el cambio de una política pública es necesario considerar las siguientes premisas: a) la política pública debe tener de implementada al menos una década; b) las perturbaciones significativas externas al subsistema de política, son causa necesaria pero no suficiente para cambiar los atributos del núcleo político de un programa de acción gubernamental; c) conceptualizar las políticas como sistemas de creencias; d) los atributos del núcleo de la política no serán revisados mientras la coalición promotora de la política cuestionada, permanezca en el poder de esa jurisdicción; e) considerar a los subsistemas de política como la principal unidad de análisis. Aplicando dichas consideraciones al caso de México y de España, tenemos:

- a) *Duración del cambio.* En el caso de México, se revisó a partir de la promulgación de la Ley de 1963, hasta el periodo proteccionista que finaliza en 1982; y el de liberalización económica hasta 2016. En España, desde el proteccionismo hasta 1986, y desde la creación del segundo registro en 1992, hasta 2016.
- b) *Perturbaciones internas y externas.* En México, los factores económicos y políticos internos (desigualdad, autoritarismo, falta de libertades políticas), no fueron suficientes para sacar del poder a la coalición proteccionista, lo que fue posible hasta que a dichos factores se sumó el descenso de los ingresos petroleros que produjo la crisis económica de 1982. Y en España, la política proteccionista restó competitividad a su flota mercante para competir en mercados abiertos; el alza del precio del petróleo de 1973, produjo la crisis marítima interna de 1975; y la creación de segundos registros en países comunitarios antes de 1992, facilitaron la creación del segundo registro español.
- c) *Sistemas de creencias.* Para Sabatier, "las políticas públicas y los programas incorporan implícitamente teorías sobre cómo alcanzar objetivos y esto puede ser conceptualizado de la misma manera que sistemas de creencias." Es decir, las personas se involucran en política, en parte, para trasladar a ella sus sistemas de creencias. En México, los políticos nacionalistas promulgaron políticas públicas proteccionistas (leyes marítimas de 1963 y 1981), y los liberales, políticas de liberalización económica (leyes marítimas de 1994 y 2006). En España, la coalición nacionalista se opuso a las leyes de desregulación marítima de la CE, y a partir de 1986, buscó continuar el proteccionismo marítimo mediante la creación de un segundo registro, que consiguió hasta 1992 con la creación del segundo registro marítimo, REC.

d) *Cambio de coalición.* Esto fue posible en México, debido a la crisis de 1982 que produjo que la coalición nacionalista perdiera legitimidad y la confianza en su capacidad para conducir al país, facilitando así el acceso a la coalición liberal que dismanteló el proteccionismo e impuso la liberalización económica. En España, la transición política y el desplazamiento de la UCD por el PSOE, en un ambiente de crisis económica, coadyuvaron a crear el REC en un contexto de liberalización económica.

e) *Subsistema de la política.* Respecto de la aprobación de la Ley de Navegación de 1994, la élite naviera estaba en general de acuerdo con su enfoque, y por lo mismo realizaron una oposición débil; en el lado contrario estuvo un grupo de académicos que se opusieron a la ley, pero no buscaron aliados para su defensa; y a favor estuvieron funcionarios gubernamentales que defendieron la política de liberalización económica y la Ley, de manera efectiva, que tuvo como resultados la terminación de apoyos. En España, desde 1986 los españoles iniciaron los primeros intentos para crear un registro especial marítimo, que tuvo como opositores al sindicato de la UGT-Marina mercante; la creación de segundos registros en países comunitarios, hizo posible la fundación del REC en 1992, y a su través continuar recibiendo ayudas. Resumiendo: en México, hubo *cambio* de la política, y en España, *continuación* de la política.

Respecto de la hipótesis planteada: *La política pública depende, tanto de la evolución de factores internos y externos, como de la naturaleza de las creencias políticas, la fortaleza organizacional, y las opciones de negocio que tengan los actores,* tenemos:

El *factor interno* decisivo para el cambio de política marítima en ambos casos, fue el fracaso económico del modelo proteccionista,

coadyuvando con ello a la implementación de la liberalización económica; sin embargo, aun cuando en España se implantó el liberalismo económico, en la parte marítima continuó el proteccionismo a través del segundo registro marítimo;

El principal *factor externo* que influyó en el cambio de la política, fueron las variaciones de precio del petróleo, que, con su incremento en 1973, produjo sobreoferta de tonelaje y la crisis naviera de 1975 en España; y en México, su descenso en 1981, desplomó los ingresos petroleros y se generó la crisis económica de 1982;

Las *creencias políticas* de los hacedores de políticas, fueron influidas por la inoperancia del modelo proteccionista y la creciente integración comercial, económica y política con otros países, que permitió en España la llegada al poder de la corriente socialdemócrata del PSOE, y en México, a la corriente liberal del PRI;

La *fortaleza organizacional* de los actores, fue crucial en la defensa de sus intereses: como en los navieros españoles fue eficiente, continuaron recibiendo ayudas a través del REC; y en los mexicanos era débil, perdieron los apoyos. Esta variable se cumple parcialmente en el caso español, porque, aun cuando cabildearon desde 1986 la creación de un registro especial, no lograron que la Autoridad marítima lo incluyera en el proyecto de Ley de Puertos y Marina Mercante, que envió al Congreso en 1992, debiéndose finalmente la creación del segundo registro, al Grupo Parlamentario de Senadores del PSOE.

Las *opciones de negocio* que tuvieron los armadores de ambos países fue distinta: los mexicanos compensarían los negocios perdidos en el cabotaje y altura, con otros dentro del mismo sector: fletamento de embarcaciones costa afuera a Pemex, y la obtención de

concesiones de APIs, terminales marítimas y negocios portuarios; y los armadores españoles no tenían opción en el cabotaje, por lo que les resultaba vital el segundo registro, de lo contrario, tendrían que sacar su flota a banderas de conveniencia o vender embarcaciones y salir del negocio; y las repercusiones para el país hubieran sido merma de tonelaje del pabellón, reducción de ingresos fiscales, desempleo de tripulaciones y de obreros del sector.

En los lineamientos del ACF, las variables independientes *opción de nuevos negocios* y *fortaleza organizacional*, no están contempladas, pero por lo expuesto, observamos que dichas variables sí influyeron la acción de los actores de la siguiente manera: la posibilidad de conseguir *nuevos negocios* en los navieros mexicanos, cumplió la función de la “zanahoria” del carretonero, restándoles enjundia en la defensa de sus intereses; y en los navieros españoles, su carencia los puso en la disyuntiva de conseguir un segundo registro marítimo o perder el negocio del cabotaje nacional ante las flotas de otros países comunitarios que tenían segundos registros; y respecto a la *fortaleza organizacional*, en los navieros españoles, su tradición gremial y capacidad organizacional, influyó para continuar recibiendo incentivos; y como en los navieros mexicanos fue débil, perdieron los apoyos. Por la influencia que ambas variables tuvieron en el comportamiento de los actores, sugerimos incluirlas dentro del instrumental analítico del ACF, como variables explicativas que inciden en la lucha de los intereses.

Dos países representan los extremos de políticas marítimas aplicadas por los Estados en el siglo XX: Grecia y Estados Unidos. En Grecia, el Estado facilitó la actividad de los navieros permitiéndoles acceder a los mercados internacionales de capital, seguros y buques, además de un marco fiscal y financiero favorable que la convirtió en la principal potencia

marítima mundial. En el otro extremo se encuentran los Estados Unidos, que aplicando una política de intervención estatal subordinó los intereses de los navieros al de los astilleros, con resultados de declive del sector y abanderamiento de sus buques en otros pabellones. La experiencia marítima española entre 1939 y 1986, estuvo más cerca a la de los Estados Unidos que a la de Grecia, con consecuencias negativas para las navieras y el presupuesto público.²³³ El comentario de Valdaliso sobre España, vale para México en el mismo periodo, porque posteriormente los derroteros de las políticas públicas tomados en ambos países, resultaron distintos y recalaron en diferente dársena. El naviero privado español llegó a buen puerto de abrigo mediante un giro de timón de su gobierno en la política de apoyos a partir de la creación del REC y su flota creció y es competitiva; y el naviero mexicano perdió su flota marítima de altura y la de cabotaje, quedándole la de costa afuera.

En 2016, el tonelaje de la flota de navieros españoles asociados en la ANAVE con bandera del REC, era 1,811,209 tpm, con bandera extranjera, 1,906,157 tpm, sumando ambas 3,717,366 tpm, con 210 embarcaciones; los navieros mexicanos asociados a la CAMEINTRAM con embarcaciones abanderadas mexicanas, no tienen flota de altura (TMM tiene 4 buques tanque con 186,700 tpm), solo de cabotaje costa afuera, sumando 410,398 tpm, con 283 embarcaciones y artefactos navales.

Los armadores españoles continúan creciendo y presionando a su gobierno para que el REC actualice su competitividad en relación con otros segundos registros comunitarios; en 2017 tenían 18 encargos de nuevas construcciones, con un total de más de 1.1 millones de GT e inversión de 1,730 millones de euros, pero es probable que la mayoría no sean regis-

²³³ *Ibid*, Valdaliso, *Las empresas navieras en* p. 136.

tradas en el REC si no soluciona los problemas de competitividad que presenta, afirma Alejandro Aznar Sainz, presidente de la ANAVE. ²³⁴

Y los armadores mexicanos continúan en crisis; para Luis Ocejo, presidente de la Caineintram, 50% de la flota de la marina mercante está parada, la construcción en astilleros es casi nula y el país enfrenta “una debacle total de esta industria”, mientras que a los buques extranjeros se les permite aprovechar esos espacios;²³⁵ existen 90 barcos extranjeros que participan en el movimiento de petrolíferos en México, lo cual impacta negativamente si se considera que sólo tres barcos nacionales están en activo. “Hay incongruencia ya que hay tantos barcos mexicanos parados, cómo es que llegan tantos barcos a hacer este tipo de trabajos y no solo eso, que la ley de Navegación permite el cabotaje, pero lo que es incongruente es que esos barcos extranjeros se abanderen como mexicanos y eso es una competencia desleal”. ²³⁶

La implementación de las políticas públicas derivadas de las leyes marítimas de 1994 y 2006 en México, y la creación del segundo registro marítimo en España, evidencian dos resultados distintos de casos semejantes; en el caso mexicano terminó el proteccionismo y, en el español continuó por otros medios. La apuesta por la modernización de la marina mercante impuesta por el gobierno mexicano y la élite naviera, terminó desmantelando sus flotas de cabotaje y de altura; mientras que en el lado español, “*cambió la política*” en la forma, pero no el fondo, es decir, continuaron recibiendo ayudas de diferente modo: antes éstas iban al ingreso

²³⁴ ANAVE, Asociación de Navieros Españoles, 2016/2017, p. 4

²³⁵ *Caineintram de México solicita al nuevo gobierno tomar medidas a favor De la Marina Mercante*. Industriamx, Ago 28, 2018, MundoMarítimo / Caineintram, <https://revistaindustria.com.mx/camarasyasociaciones/caineintram-de-mexico-solicita-al-nuevo-gobierno-tomar-medidas-a-favor-de-la-marina-mercante/>

²³⁶ *Industria mexicana continúa en crisis*. Luis Alberto Zanela, **T21mx**, 23 agosto de 2018.

y ahora van a la operación, hecho que trajo resultados positivos para los armadores españoles de manera que su flota domina el cabotaje marítimo peninsular y en altura es competitiva.

¿Qué futuro puede vislumbrarse para la marina mercante mexicana (mm) en el entorno del nuevo gobierno federal llegado al poder en 2018, y las acciones realizadas por los navieros que no han logrado romper su dependencia de un solo cliente, ni generados proyectos capaces de atraer la atención de la Autoridad marítima y del Legislador? ¿Es posible plantearse alternativas de desarrollo dentro de un contexto en donde los propios navieros sostienen que México no tiene vocación marítima ni se atreven a vislumbrar escenarios diferentes a continuar prestando servicio a su sempiterno cliente, Pemex?

Para el Ing. Mora: en México no hay vocación marítima ni interés por parte de la Autoridad y de los armadores en el desarrollo de la mm, y éstos están acostumbrados a que todo lo hace el gobierno, el cual solo sabe hacer carreteras; no es viable hacer cabotaje por el alto costo de los servicios portuarios y la obligación de contratar un pilotaje encarecido, por lo que no habrá futuro para la mm si no se modifican estos aspectos; se trabaja con Pemex porque además de ser el único cliente, proporciona el combustible y paga los servicios portuarios, aunque el problema es que no paga y no se puede obligar a hacerlo; la regulación mexicana no apoya a las empresas, solo es recaudatoria.²³⁷

Según Miguel Ángel Andrade: los apoyos a la mm fueron retirados porque otros sectores querían el mismo tratamiento que a ésta se daba, por lo que el gobierno optó por retirar las ayudas; por su lado los navieros hacen propuestas, pero los legisladores no las atienden; el problema para

²³⁷ Rodolfo Mora Cordero. Entrevista del 2 de mayo de 2019.

el desarrollo de la mm es que no hay puertos habilitados para cabotaje con aduanas y tarifas portuarias específicas para este servicio. ²³⁸

Para Silverio Di Costanzo, los diversos obstáculos que impiden el desarrollo de la mm son: mayor costo de la bandera mexicana respecto de la extranjera, derivado de su alta carga social y fiscal; no aplicación del Estado de Derecho en el sector, porque se permiten fraudes a la Ley con simulaciones de arrendamiento financiero, de inversión neutra, y realizar cabotaje a embarcaciones extranjeras; su carencia de apoyos le impiden competir con otros medios de transporte como el carretero y el ferrocarril. ²³⁹

Y para Luis Ocejo, el futuro de la marina mercante se ve complicado. Sin interés real del gobierno en tener una mm fuerte y competitiva que reafirme la soberanía, las navieras privadas no podrán sobrevivir, porque no hay certeza jurídica y siguen existiendo abanderamientos de embarcaciones como mexicanas por armadores extranjeros que simulan la nacionalidad; aun cuando los puertos estén controlados por la Armada, la simulación seguirá realizándose mientras la Secretaría de Economía no haga un control real y efectivo de abanderamientos y en la constitución de empresas, aplicando la normatividad sobre inversiones extranjeras; y, no es necesario crear un segundo registro para desarrollar a la mm, sino que haya estricta aplicación de la Ley por la Autoridad. ²⁴⁰

De las siguientes propuestas, algunas ya han sido planteadas, pero dada su repercusión en el sector en caso de llevarse a cabo, consideramos conveniente revisar otra vez su pertinencia.

²³⁸ Miguel Ángel Andrade. Entrevista del 6 de mayo de 2019.

²³⁹ Silverio Di Costanzo, entrevista del 22 de mayo de 2019.

²⁴⁰ Luis M. Ocejo Rodríguez, entrevista del 17 de julio de 2019.

La solicitud de la aplicación del Estado de Derecho, es un tema recurrente en el medio marítimo y en el país, como lo han manifestado los entrevistados, sin haberse atendido debidamente por innumerables razones. Una manera de acotar la discrecionalidad de su aplicación en el sector marítimo, sería mediante la creación de un segundo registro mexicano, que, con determinados arreglos jurídicos y fiscales al ordenamiento jurídico, permitiría incrementar la competitividad de la flota mercante para participar en mercados abiertos de cabotaje y altura.

Registro Marítimo Mexicano. Constituir en territorio nacional (Isla o puerto continental), un registro marítimo especial, con estructura de incentivos similar a la de segundos registros de otros países, con objeto de colocar en igualdad de circunstancias comerciales a la flota mexicana respecto de las extranjeras que hacen cabotaje en nuestros mares y transportan las mercancías de exportación e importación del país. Incrementar su competitividad posibilitaría su participación en el transporte de cabotaje y altura, con resultados positivos en generación de empleos, recaudación fiscal y reducción de salida de divisas por concepto de fletes.

Crear una unidad de interconexión de empresas e instituciones relacionadas, con el fin de aumentar sus sinergias y eficiencia para mejorar la promoción y defensa de los intereses comunes del sector marítimo, así como para elevar su perfil nacional e internacional.

Clúster marítimo. Integrar en un centro coordinador, todas las actividades organizadas que operan en el sector marítimo: Administraciones portuarias, marina mercante, construcción naval, ingeniería, servicios conexos, pesca, pilotos, investigación, agencias, centros de estudio, despachos, sindicatos, sociedades clasificadoras, etc; con el fin de presentar de manera agregada la masa

crítica del sector marítimo en el PIB, su importancia como generador de riqueza, empleos, aportación fiscal y repercusión social. El conocimiento integrado del sector sería de utilidad para los estudios que sobre el sector realizara el CEM, y fortalecería la posición negociadora de sus representantes.

Comúnmente, los navieros plantean a la Autoridad o al Legislador sus necesidades de manera enunciativa bajo el supuesto de que a éstos les toca realizar los análisis que soporten la conveniencia y veracidad de lo que han solicitado; dicho planteamiento olvida que tanto los altos servidores públicos como los representantes populares, son empresarios políticos que traen su propia agenda a la que darán prioridad, por lo que no se distraerán realizando estudios que en principio corresponde a los solicitantes realizar; por ello, es conveniente para el sector, crear un centro de estudios donde se realicen proyectos de alto nivel tanto en su planteamiento como en su hechura.

Centro de Estudios Marítimos. Tendría el objeto de realizar estudios y proyectos que el Clúster considerara pertinentes, los cuales incluirían las repercusiones económicas, sociales y ambientales, que resultaran de su implementación, como: importancia estratégica y geopolítica de la marina mercante, nuevas rutas marítimas, exclusividad del cabotaje marítimo, exportación e importación de productos petrolíferos en embarcaciones mexicanas, tarifas portuarias, disposiciones de tratados comerciales, de normativas internacionales, entre otros; además de su propia agenda de investigación. El CEM tendría autonomía de gestión, sería multidisciplinario y capacidad para plantear políticas públicas que al sector interesara.

Esta triada de instituciones marítimas, daría a los representantes del sector mayor relevancia ante Autoridades y Legisladores.

Anexo 2

Cuadro 2.1 Histórico de la flota mercante mayor a 100 TPM ²⁴¹

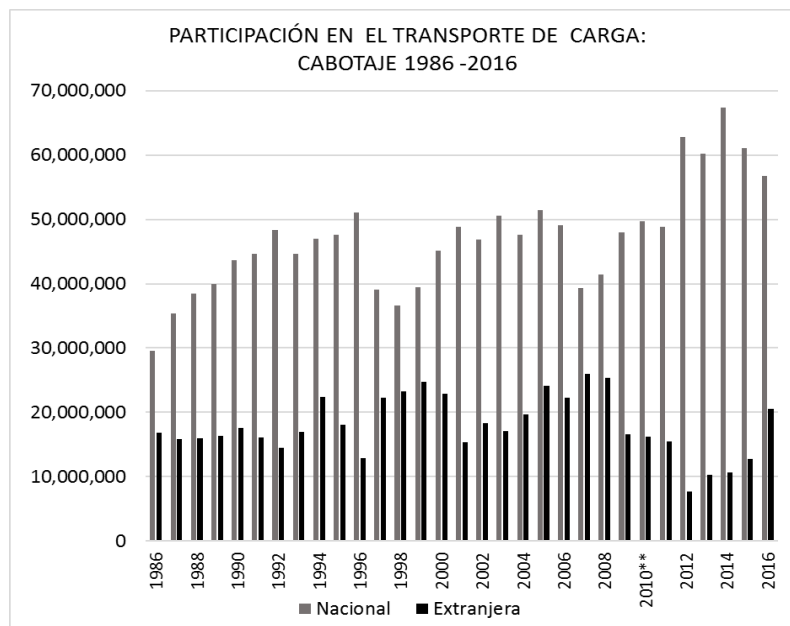
HISTÓRICO DE LA FLOTA MERCANTE MEXICANA MAYOR A 100 TRB de 1988 a 2010																								
SEGUIMIENTO POR ABANDERAMIENTO / TIPO DE BARCO, 1998 - 2010 (miles de toneladas)																								
Tipo de Barco	1988		1990		1992		1994		1996		1998		2000		2002		2004		2006		2008		2010	
	Unid.	T.R.B.	Unid.	T.R.B.	Unid.	T.R.B.	Unid.	T.R.B.	Unid.	T.R.B.	Unid.	T.R.B.	Unid.	T.R.B.	Unid.	T.R.B.	Unid.	T.R.B.	Unid.	T.R.B.	Unid.	T.R.B.	Unid.	T.R.B.
ABASTECEDOR	22	10	21	9	45	14	45	14	47	17	54	23	41	23	60	56	70	67	84	80	107	113	132	150
AZUFRERO	1	16	2	30	2	30	2	30	2	30	2	30	2	30	2	30	2	30	1	16	1	15	1	15
CARGUERO	22	81	22	104	15	78	15	78	15	160	15	119	17	109	20	114	16	54	16	55	18	77	22	79
CONTRA INCENDIO	0	0	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	3	2	3	2	3	2	3	2	4	10	4	10
CHALÁN	177	123	207	132	204	129	204	129	194	124	191	119	204	158	205	163	205	160	206	161	207	162	207	166
DRAGA	37	41	43	42	41	40	41	40	39	36	44	38	37	23	38	26	39	27	38	27	39	28	40	34
GASERO	8	182	8	182	8	182	8	182	8	181	8	181	5	76	6	78	6	78	5	60	4	57	4	57
GRANELERO	10	229	3	67	1	11	1	11	1	11	1	11	0	0	0	0	1	9	1	9	2	43	3	80
INVESTIGACIÓN	4	2	23	4	20	5	20	5	20	5	21	5	18	4	18	4	18	4	18	4	18	3	18	3
OTROS*/	33	150	49	167	49	174	48	143	44	194	49	210	63	210	67	215	102	308	106	309	110	333	117	325
PASAJE	0	0	30	8	30	8	30	8	29	7	46	8	77	16	95	22	100	23	107	25	11	25	121	28
PORTACONTENEDOR	1	8	1	8	0	0	1	30	4	123	4	123	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
QUIMIQUERO	3	42	3	42	3	41	3	41	3	37	3	37	3	42	3	42	3	42	3	42	3	42	3	42
REMOLCADOR	63	21	80	24	95	29	95	29	91	27	99	29	113	34	130	41	140	46	151	49	162	55	172	61
BUQUE TANQUE	34	470	34	478	33	491	33	491	32	451	32	430	29	387	32	434	31	415	31	502	34	590	41	689
TRANSBORDADOR	33	52	32	46	28	44	28	44	28	44	29	49	29	58	28	56	28	45	31	66	27	55	28	72
U.Movil de perforación	0	0	4	14	6	23	6	23	9	28	10	34	8	21	8	21	7	16	6	11	7	18	7	18
Total	448	1,427	564	1,358	582	1,300	582	1,299	568	1,476	610	1,447	649	1,193	715	1,304	771	1,326	807	1,418	754	1,633	920	1,835

*/Incluye: Recolector de Hidrocarburos, Barcaza, Buque de posición dinámica, Bomba estacionaria, Artefacto naval, Balizador, Buceo, Chalán de alijo, Dique flotante, Grúa, Recreo, Pailobot de motor, Plataforma. El seguimiento por tipo de embarcación se hace a partir de los abanderamientos y dimensiones.

²⁴¹ Histórico de la flota mexicana por tipo de barco. SCT, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/U_DGMM/ESTADISTICAS/2010/TRS_MRTIMO/Archivos10/FM03.pdf 25/02/2019

Cuadro 2.2 Carga movilizada en transporte de cabotaje 1986-2016 ²⁴²

PARTICIPACIÓN EN EL TRANSPORTE DE CARGA: CABOTAJE 1986 -2016			
Total de cabotaje			
Años	Nacional	Extranjera	Total
Toneladas			
1986	29,576,899	16,781,925	46,358,824
1987	35,428,822	15,824,935	51,253,757
1988	38,505,755	15,933,870	53,439,625
1989	39,964,121	16,384,419	56,348,540
1990	43,688,389	17,534,512	61,222,901
1991	44,651,383	16,122,716	60,774,099
1992	48,357,619	14,486,978	62,844,597
1993	44,653,792	16,910,001	61,563,793
1994	47,021,070	22,428,900	69,449,970
1995	47,646,407	18,004,879	65,651,286
1996	51,054,107	12,906,156	63,960,263
1997	39,120,747	22,220,009	61,340,756
1998	36,642,015	23,254,846	59,896,861
1999	39,419,544	24,748,126	64,167,670
2000	45,180,009	22,891,572	68,071,581
2001	48,881,421	15,301,860	64,183,281
2002	46,908,912	18,301,576	65,210,487
2003	50,546,028	17,045,033	67,591,061
2004	47,580,333	19,700,143	67,280,476
2005	51,401,941	24,147,332	75,549,273
2006	49,097,206	22,222,527	71,319,733
2007	39,267,753	26,008,740	65,276,493
2008	41,436,217	25,392,859	66,829,076
2009	47,942,070	16,578,171	64,520,242
2010**	49,659,347	16,226,141	65,885,488
2011*	48,875,502	15,502,445	64,377,947
2012	62,811,733	7,648,267	70,460,000
2013	60,209,409	10,263,932	70,473,341
2014	67,409,472	10,635,123	78,044,595
2015	61,112,357	12,694,838	73,807,195
2016	56,786,784	20,540,658	77,327,442

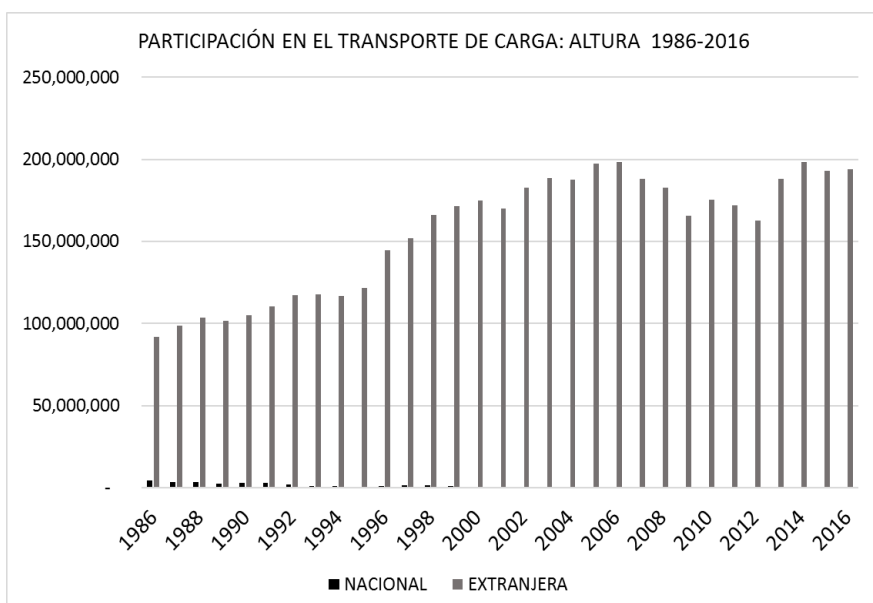


²⁴² Puertos y Marina Mercante. Anuario Estadístico 2016, SCT. 18 de febrero de 2019

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313232/B Participación Histórica en cabotaje 1986 - 2016.pdf>

Cuadro 2.3 Carga movilizada en transporte de altura 1986-2016 ²⁴³

PARTICIPACIÓN EN EL TRANSPORTE DE CARGA: ALTURA 1986-2016			
TOTAL DE ALTURA			
AÑOS	NACIONAL	EXTRANJERA	TOTAL
toneladas			
1986	4,178,328	91,775,401	95,953,729
1987	3,458,236	98,931,588	102,389,824
1988	3,527,661	103,374,447	106,902,108
1989	2,527,969	101,831,833	104,359,802
1990	2,858,431	105,058,223	107,916,654
1991	2,932,518	110,576,081	113,508,599
1992	1,888,819	117,095,093	118,983,912
1993	985,981	117,873,643	118,859,624
1994	1,060,694	116,626,313	117,687,007
1995	496,540	121,804,549	122,301,089
1996	1,086,186	144,469,930	145,556,116
1997	1,668,229	151,728,052	153,396,281
1998	1,464,006	165,957,427	167,421,433
1999	770,470	171,690,665	172,461,135
2000	516,372	175,055,377	175,571,749
2001	649,334	170,221,625	170,870,959
2002	545,692	182,787,991	183,333,682
2003	606,926	188,471,606	189,078,532
2004	443,234	187,757,024	188,200,258
2005	234,538	197,317,626	197,552,164
2006	13,513	198,262,611	198,276,124
2007	6,437	188,115,488	188,121,925
2008	86,559	182,876,801	182,963,360
2009	39,900	165,786,433	165,826,333
2010	49	175,189,740	175,189,789
2011	37,646	171,949,084	171,986,730
2012	141,941	162,510,883	162,652,824
2013	213,416	188,020,318	188,233,734
2014	292,299	198,574,011	198,871,310
2015	553,129	192,848,453	193,401,582
2016	326,732	194,185,132	194,511,864



²⁴³ Puertos y Marina Mercante. Anuario Estadístico 2016, SCT. 18 de febrero de 2019.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313231/A Participación Histórica en altura 1986 - 2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313231/A_Participacion_Historica_en_altura_1986_-_2016.pdf)

Cuadro 2.4 Flota mercante de asociados de CAMEINTRAM en 2016 ²⁴⁴

Tipo de embarcación	unidades
Abastecedor	53
Abastecedor remolcador	10
Barcaza	5
Barcaza grúa habitacional	1
Barcaza tanque	1
Barco grúa	3
Buque estudios	1
Buque motor	13
Buque tanque	8
Buque tanque abastecedor	1
Carguero	9
Cementerero	2
Chalan draga	1
Chalan remolcador	1
Contraincendios	2
Apoyo de buceo	2
Draga	15
Lancha	11
Lancha de pasaje	36
Lancha de pasaje abastecedor	1
Lancha de pasajeros	5
Lancha rápida de pasaje	2
Mixta de carga y pasaje	1
Plataforma	6
Posicionamiento dinámico	4
Remolcador	58
Remolcador de Batimetrías	1
Remolcador de puerto	3
Ro-Ro	2
Rol On-Roll-Off	1
Roro-Pax	2
Submarino de superficie	3
Transbordador RoRo-Pax	1
Utilitario	3
Yate turístico	1
Total	283
Toneladas de Peso Muerto	410,398

²⁴⁴ Cameintram, 12 de octubre de 2016. cgalicia@cameintram.org

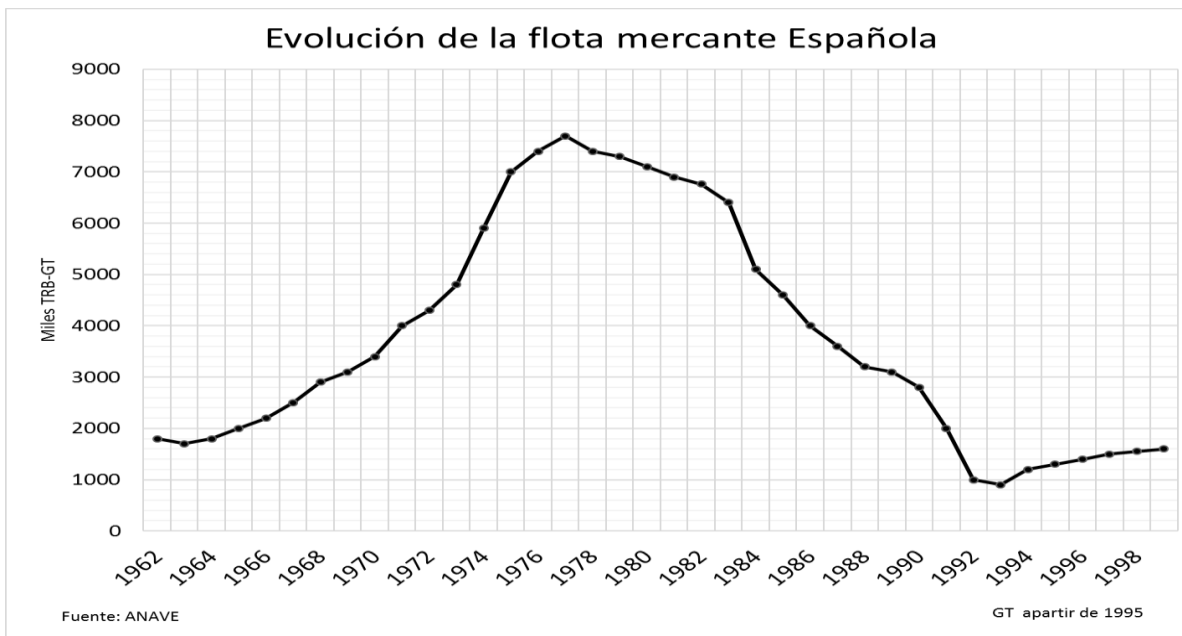
Cuadro 2.5 Afiliados a la Cameintram en 2016 ²⁴⁵

AFILIADOS CAMEINTRAM 2016	
ARMADORES	Transportación Marítima de California, S.A.C.V.
	Transportación Marítima Mexicana, S.A. C.V.
Abastecedora Petrolera, S.A. de C.V.	OPERADORES
Baja Ferries, S.A. de C.V.	
Baru Offshore de México, S.A.P.I. de C.V.	Aquamarine International Shipping, S.A. C.V.
Blue Marine Cargo, S.A. de C.V.	Constructora Subacuática Diavaz, S.A. de C.V.
CHM Maritime, S.A.P.I. de C.V.	DMGP Servicios de Integridad, S.A de C.V.
Compañía de Apoyo Marítimo del Golfo, S.A.C.V.	Energía Naviera, S.A.P.I. de C.V.
Compañía de Transportes del Mar de Cortés, S.A. de C.V.	Emigar Internacional, S.A de C.V.
Compañía Marítima Mexicana, S.A. de C.V.	F Tapias México II, S.A. de C.V.
Consignataria San Miguel, S.A. de C.V.	Mantenimiento Marino de México, S. R.L. C.V.
Construcciones Marítimas Mexicanas, S.A.C.V.	Mexmarine Services, S.A de C.V.
Constructora y Arrendadora México, S.A. C.V.	Tahez Servicios Navieros y Construcciones en Altamar,S. de R.L. de C.V.
Consultoría y Servicios Petroleros, S.A. de C.V.	PRESTADOR DE SERVICIO
Cotemar, S.A. de C.V.	
Demar Instaladora y Constructora, S.A. de C.V.	Allianz México, S.A. Compañía de Seguros
Dragamex, S.A. de C.V.	Altamira Terminal Multimodal, S.A. de C.V.
Equimar Progreso, S.A. de C.V.	American Bureau of Shipping
Goimar, S.A. de C.V.	Castrol México, S.A. de C.V.
Grupo Evya, S.A.P.I. de C.V.	Energy Insurance Broker, Agente de Seguros y de Fianzas, S.A.P.I. de C.V.
Hydra Marine, S.A. de C.V.	Flotamex, S.A. de C.V.
Industrial Perforadora de Campeche, S.A. de C.V.	Inmobiliaria Dos Naciones, S. de R.L. de C.V.
Intermar Carmen, S.A. de C.V.	Inteligencia Multimodal UV, S.R.L. de C.V.
Mantenimiento Express Marítimo, S.A.P.I. de C.V.	KCO de Mexico, S.A. de C.V.
Marine Tech, S.A. de C.V.	LEPSA, S.A. de C.V.
Marinsa de México, S.A. de C.V.	Lloyd Germánico de México, S. de R.L. de C.V.
Naviera Armamex, S.A. de C.V.	Lloyd's Register Central And South America Limited
Naviera Bourbon Tamaulipas, S.A. de C.V.	Mexbrit México Intemediario de Reaseguro, S.A. de C.V.
Naviera Integral, S.A. de C.V.	Mexus Shipping, S.A. de C.V.
Oceanteam México, S.A. de C.V.	Nippon Kaiji Kyokai
Operadores Portuarios, S.A. de C.V.	Proesa Electrónica, S.A. de C.V.
Perforadora Central, S.A. de C.V.	RSK, Agente de Seguros y de Fianzas, S.A. de C.V.
Saam Remolques, S.A. de C.V.	Servicios Múltiples del Sureste, S.A. de C.V.
Sea Mar México, S. de R.L. de C.V	Servicios Náuticos Especializados S.A. de C.V.
Servicios Marítimos de Campeche, S.A. de C.V.	Tecno Fire, S.A. de C.V.
Tidewater de México, S. de R.L. de C.V.	Viking Life-Saving Equipment, S.A. de C.V.

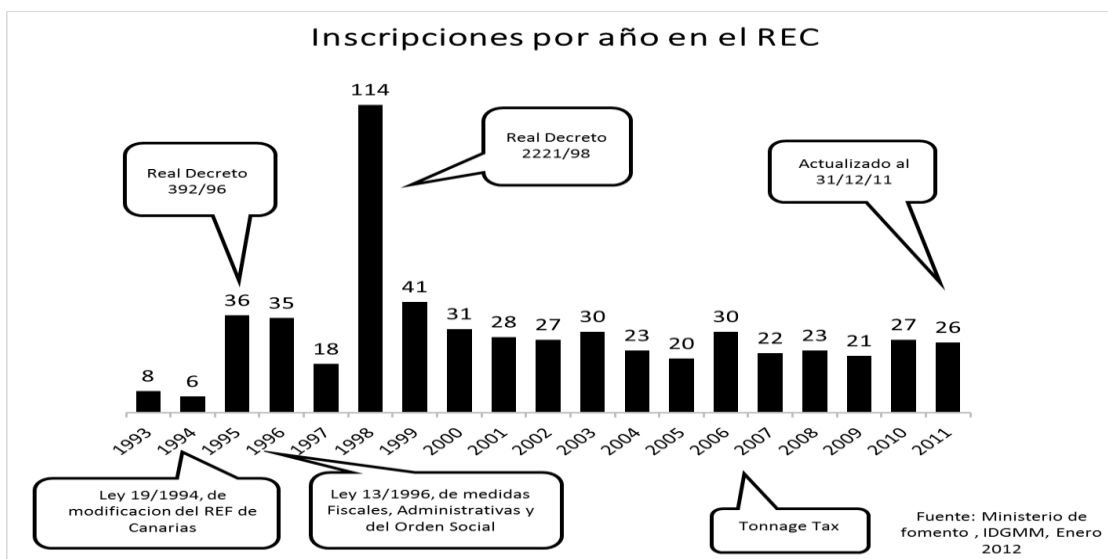
²⁴⁵ CAMEINTRAM. 7 de octubre 2016. cgalicia@cameintram.org

Anexo 3

Gráfica 3.1 Evolución de la flota española ²⁴⁶



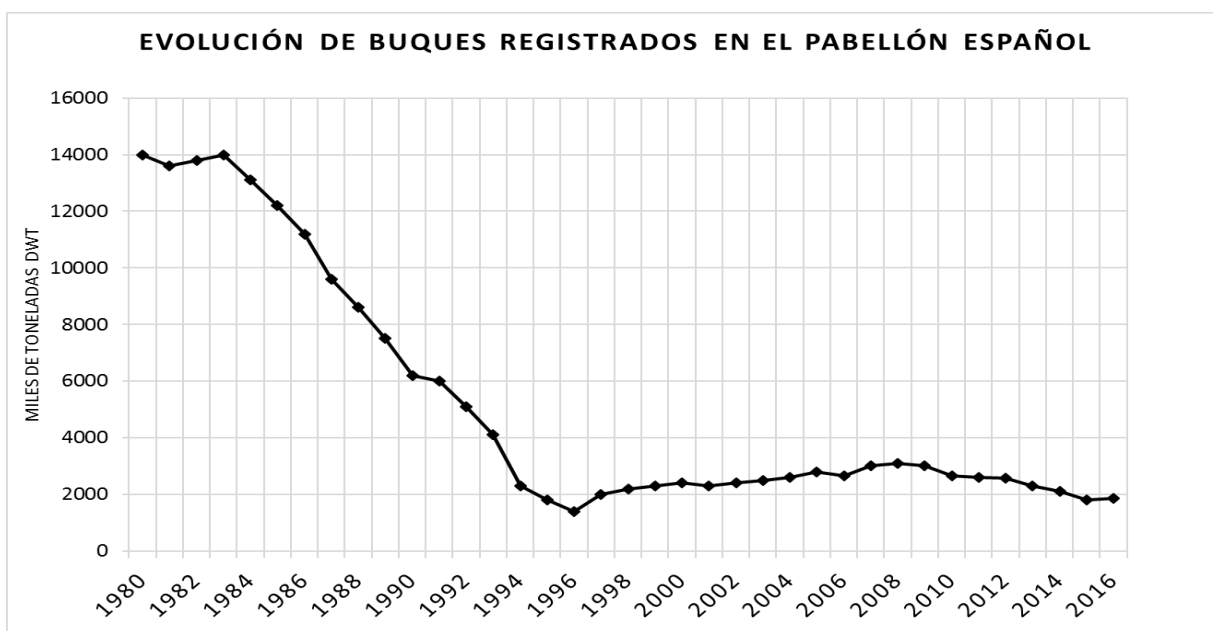
Gráfica 3.2 Inscripciones por año en el REC



Manual REBECA, Ministerio de Fomento. Enero de 2012.

²⁴⁶ INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL TRÁFICO MARÍTIMO Y DE LA CONSTRUCCIÓN NAVAL, junio 2002. Ministerio de Ciencia y Tecnología. Gerencia del sector. p. 45

Gráfica 3.3 Evolución de buques registrados en el pabellón español ²⁴⁷



Cuadro 3.1 ²⁴⁸

Resumen general del tráfico de los puertos españoles, TM				
	2004	2005	Diferencia	Var. (%)
GRANELES LÍQUIDOS	138,434,057	146,505,453	8,071,396	5.83%
GRANELES SÓLIDOS	105,499,245	113,974,078	8,474,833	8.03%
Sub. Total	243933302	260479531	16546229	6.93%
Mercancia general Convencional	49,428,082	53,535,803	4,107,721	8.31%
Mercancia general en Contenedores	103,810,819	113,338,280	9,527,461	9.18%
Sub. Total	153,238,901	166,874,083	13,635,182	8.75%
TOTAL	397,172,203	427,353,614	30,181,411	7.84%

Boletín Informativo de Anave, no. 448, marzo de 2006.

Tribuna profesional. p. 24

²⁴⁷ *Ibid*, Pérez García, África, p. 8

²⁴⁸ Boletín Informativo de Anave, no. 448, marzo de 2006. Tribuna profesional. p. 24

Cuadro 3.2 Flota mercante de pabellón español ²⁴⁹

Flota mercante de pabellón español																		
Tipo de buques	1985		1990		1995		2000		2005		2010		2015		2016		2017	
	NB	TRB	NB	TRB	NB	TRB	NB	GT	NB	GT	NB	GT	NB	GT	NB	GT	NB	GT
Petroleros	74	2,540	56	1,556	24	455	19	581	16	484	17	487	13	219	13	219	13	219
Graneleros	76	1,275	43	797	0	0	1	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Carga general	182	540	92	176	20	31	12	31	13	35	20	66	19	78	19	78	18	77
Portacontenedores	61	167	43	114	27	117	27	184	29	257	7	59	0	0	0	0	0	0
Roll-On/Roll-Off	51	94	48	81	33	182	35	283	24	299	20	280	13	181	10	125	10	125
Frigoríficos	45	85	21	33	12	22	8	19	7	23	4	17	3	14	3	14	3	14
Gaseros	16	69	9	25	5	17	3	9	9	662	14	1,092	12	1,082	14	1,314	14	1,314
Pasaje y Ferris	41	128	48	115	62	250	61	351	56	402	43	423	44	443	45	444	46	451
Otros	55	178	55	150	45	140	32	134	27	160	21	118	10	61	10	61	10	61
Totales	601	5,076	415	3,047	228	1,214	198	1,608	181	2,322	146	2,542	114	2,078	114	2,255	114	2,261

Datos al final de cada año, salvo 2017 (a 15 de mayo) - NB: Número de buques - TRB y TG en miles

Fuente ANAVE

Cuadro 3.3 Flota mercante controlada por navieros españoles 2016 ²⁵⁰

Flota mercante controlada por navieras españolas en 2016									
Tipo de buques	PABELLÓN ESPAÑOL (REC)			OTROS PABELLONES			TOTAL		
	buques	GT	tpm	buques	GT	tpm	buques	GT	tpm
Petroleros	12	205,275	376,792	8	260,539	498,052	20	465,814	874,844
Graneleros	0	0	0	7	349,178	641,190	7	349,178	641,190
Carga general	19	78,094	111,979	16	54,773	81,817	35	132,867	193,796
Portacontenedores	0	0	0	7	105,151	110,296	7	105,151	110,296
Roll-On/Roll-Off	10	125,327	61,455	9	168,323	55,242	19	293,650	116,697
Frigoríficos	3	14,087	14,579	5	14,404	15,641	8	28,491	30,220
Gaseros	14	1,314,497	1,068,326	3	118,690	102,657	17	1,433,187	1,170,983
Pasaje y Ferris	45	443,954	85,074	27	595,034	119,532	72	1,038,988	204,606
Otros	10	61,042	93,004	15	179,487	281,730	25	240,529	374,734
Totales	113	2,242,276	1,811,209	97	1,845,579	1,906,157	210	4,087,855	3,717,366

Datos a 1 de enero de 2017

FUENTE: ANAVE

²⁴⁹ ANAVE, Asociación de Navieros Españoles, 2016/2017, p. 33

²⁵⁰ ANAVE, Asociación de Navieros Españoles, 2016/2017, p. 33

Cuadro 3.4 Número de inscripciones y adscripciones en el REBECA a mayo de 2017 ²⁵¹

Número de inscripciones y adscripciones en el REBECA a mayo de 2017						
Tipo	N°	GT	N°		GT	
			S.C Tenerife	Las Palmas	S.C Tenerife	Las Palmas
Carga convencional	21	79,335	19	2	78,154	1,181
Cementerio	3	15,950	0	3	0	15,950
Frigorifico	4	14,657	0	4	0	14,657
Gasero	14	1,307,215	14	0	1,307,215	0
Pasaje	46	427,378	30	16	325,179	102,208
Pasaje crucero	89	19,183	39	50	10,485	8,698
Petrolero	18	258,304	18	0	258,304	0
Portacontenedores	8	79,785	5	3	71,209	8,576
Roro	5	51,411	4	1	47,548	3,863
B. Apoyo	3	5,944	2	1	5,636	308
Draga	11	11,879	11	0	11,879	0
Gánguil	12	5,207	11	1	5,104	103
Salvamento	22	24,639	22	0	24,639	0
B. Escuela	2	3,273	1	1	2,954	319
Investigacion	15	12,310	12	3	10,992	1,318
Remolcador	19	9,155	14	5	7,781	1,374
G. Suministro	9	23,045	8	1	20,932	2,113
Hospital	2	7,632	0	2	0	7,632
Granelero	1	699	1	0	699	0
Total	304	2,357,001	211	93	2,188,710	168,300

Fuente Dirección General de la Marina Mercante,

elaboración de Pérez García, África

²⁵¹ *Ibid*, Pérez García, África, p 10

Cuadro 3.5 Empresas navieras integrantes de ANAVE en 2016 ²⁵²

AGENCIA MARÍTIMA IBERNOR, S.L.	GAS NATURAL SDG, S.A.
ATLÁNTICO SHIPPING, S.L.	GASNAVAL, S.A.
AUTO CHARTERING, S.A.	GRUPO CANDINA: BISCAY SHIP MANAGEMENT S.L.U/ JOSE MARIA CANDINA S.L.U.
AXPO IBERIA, S.L.	GRUPO IBAIZABAL
BALEÀRIA	J&L SHIPPING, S.L.
BERGE SHIPBROKERS, S.A.	KNUTSEN OAS ESPAÑA, S.L.
BERNHARD SCHULTE CANARIAS, S.A.U.	MARÍTIMA PEREGAR, S.A.
BOLUDA LINES, S.A.	MARITIME UNITED OPERATOR, S.L.
BOLUDA TANKERS, S.A.	MURELOIL, S.A.
CARUS PBS AB, LTD.	NAVIERA ALVARGONZÁLEZ, S.A.
CEMENTOS TUDELA VEGUÍN, S.A.U.	NAVIERA ARMAS, S.A.
CÍA. MARÍTIMA HISPANO FRANCESA, S.L.	NAVIERA DE GALICIA, S.A.
DISTRIBUIDORA MARÍTIMA PETROGÁS, S.L.U.	NAVIERA MURUETA, S.A.
EMPRESA NAVIERA ELCANO, S.A.	NAVINORTE, S.A.
E.P.E SOCIEDAD DE SALVAMENTO Y SEGURIDAD MARÍTIMA	PÉREZ TORRES MARÍTIMA, S.L.
ERSHIP, S.A.	TE CONNECTIVITY SUBCOM, S.L.
EUROPA FERRYS, S.A.	TEAM TANKERS INTERNATIONAL LTD
FLOTA SUARDIAZ, S.A.	TEEKAY SHIPPING SPAIN, S.L.
FORMENTERA CARGO, S.L.	TRANSPORTES MARÍTIMOS ALCUDIA, S.A.
FRED OLSEN, S.A.	TRASMEDITERRÁNEA, S.A.
FRS IBERIA, S.L.	UNITED EUROPEAN CAR CARRIERS, S.A.

²⁵² ANAVE Asociación de Navieros Españoles. *Empresas navieras 2016*. pp. 3 y 4.
http://www.anave.es/images/informes/marina_mercante/MMTM_2006_07.pdf

Anexo 4

Principales incentivos del REC.

Incentivos fiscales y sociales:

- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados:
Exención en cuanto a los actos y contratos realizados sobre buques inscritos en el Registro Especial de Canarias (Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias).
- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas:
Los tripulantes de los buques inscritos en el Registro Especial, sujetos al IRPF por obligación personal o real, tendrán *renta exenta al 50% los rendimientos del trabajo personal que se hayan devengado* con ocasión de la navegación realizada en buques inscritos en este Registro.
- Impuesto sobre Sociedades:
Bonificación del 90% en la porción de la cuota del impuesto que corresponda a la parte de *la base imponible* que proceda de la explotación desarrollada por las empresas navieras de sus buques inscritos en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras.
- Zona Especial Canaria:
Lo indicado en el punto anterior no será de aplicación a las empresas navieras constituidas como entidades ZEC, las cuales gozarán del régimen previsto para dichas entidades.
- Tonnage Tax:
Permite a las empresas navieras, optar por *pagar el impuesto sobre sociedades sobre una cantidad fija por tonelada registrada, en vez de que sea en función de los beneficios obtenidos.* (Capítulo XVII, Régimen de las Entidades Navieras en función del tonelaje, Ley

24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (B.O.E. núm. 313 de 31 de diciembre de 2001).

- Cotizaciones a la Seguridad Social:
Bonificación del 90% en la cuota empresarial de la Seguridad Social para los tripulantes de los buques inscritos en el Registro Especial.
- Impuestos especiales:
La *primera matriculación* definitiva de embarcaciones en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras, *no estará sujeta al Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.*
- Reserva para Inversiones en Canarias (RIC):
De acuerdo con la Ley 19/1994 del 6 de julio, Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, las entidades sujetas al Impuesto sobre Sociedades tendrán *derecho a la reducción en la base imponible* de las cantidades que, con relación a sus establecimientos situados en Canarias, destinen de sus beneficios a la *reserva para inversiones.*²⁵³

Régimen laboral: La dotación de los buques inscritos en el REBECA debe estar compuesta por:

- Capitán y Primer oficial, españoles, en todo caso.
- El 50% del resto de los miembros deben tener nacionalidad española o de otro Estado miembros de la UE.
- El otro 50% pueden ser extranjeros no comunitarios.

Apoyo a pasajeros:

²⁵³ *REGISTRO ESPECIAL DE BUQUES Y EMPRESAS NAVIERAS DE CANARIAS*, DIRECCIÓN GENERAL DE LA MARINA MERCANTE, consultado el 13/10/2017. <https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/DCEE1AC1-EF42-403E-9A1B-8F071EC48E20/110900/ManualREBECA2012.pdf> *Cursivas añadidas.*

- *Subvención en costo del boleto* de transporte marítimo regular, para los ciudadanos de Islas Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla: 20% de la tarifa si es miembro de familia numerosa de tipo general, y de 50% si es miembro de familia numerosa especial. Válido solo en buque de pabellón español.

Cabotaje:

- Exclusivo para embarcaciones de bandera española y de la UE.

Actualmente el REBECA presenta el siguiente perfil normativo conforme el RDL 2/2011: ²⁵⁴

Requisito para buques:

- Todo buque civil apto para la navegación con propósito mercantil, excluidos los dedicados a la pesca, incluidos los de titularidad o posesión pública que desempeñen funciones que pudieran tener propósito mercantil si pertenecieran al sector privado.
- Tamaño mínimo de 100 GT.
- Cumplir con la normativa nacional e internacional en materia de seguridad y protección del medio ambiente.
- Estar al día del pago de tributos de aduanas, en el caso de importación del buque.

Requisitos para dotación:

- El capitán y el primer oficial deberán tener nacionalidad de la U.E. o del Espacio Económico Europeo, el resto de la dotación será de un Estado Miembro de la U.E., al menos el 50%.
- Jornada laboral conforme la normativa sectorial nacional.

²⁵⁴ *Ibid*, Pérez García, África, p. 11

Requisitos para empresa:

- Tener título de propiedad sobre el buque o título de posesión de los buques bajo contrato de arrendamiento a casco desnudo u otro título que lleve aparejado el control de la gestión náutica y comercial del buque.
- Tener el centro efectivo de control de la explotación de los buques o que, teniéndolo en el resto de España o en el extranjero, cuenten con un establecimiento o representación permanente en Canarias.

Anexo 5

Glosario de principales términos marítimos empleados

Generales

Administración Portuaria Integral (API). Se constituye a través de una sociedad mercantil a la que se le encomiende vía concesión, la planeación, programación, desarrollo y demás actos relativos a los bienes y servicios de un puerto, para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes y la prestación de los servicios respectivos.

Armador. Persona física o jurídica propietaria del buque, o que sin serlo, lo tiene en fletamento. En cualquiera de los casos, es el que acondiciona el buque para su explotación, obteniendo rendimiento del flete de las mercancías o transporte de pasajeros.

Astillero. Instalación industrial donde se construyen y reparan buques.

Cabotaje. Navegación próxima a la costa. Servicios de transporte marítimo entre puertos de un mismo Estado.

De altura. Cuando se atienden embarcaciones, personas y bienes de navegación entre puertos, terminales o marinas nacionales con puertos en el extranjero.

Transporte Intermodal. Concepto operativo que comprende la transferencia de cargas, entre diferentes modos de transporte.

Transporte Multimodal. Es el que se realiza utilizando dos o más medios de transporte, sean éstos marítimos, aéreos o terrestres, realizando el viaje bajo la responsabilidad de un único transportador, denominado transportista multimodal, y amparado bajo un único documento de transporte.

Tipos de buques mercantes

Petrolero (Oil tanker). Buque tanque para el transporte a granel de petróleo crudo o sus productos.

Granelero (Bullcarrier). Buque especializado para el transporte de carga seca a granel.

Buque de carga general (General cargo ship). Buque para el transporte de carga diversa, generalmente envasada de muy distintas formas o incluso a granel.

Portacontenedores (Containership). Buque especial para el transporte de contenedores.

Ro-Ro (Roll-on Roll-off). Buque que transporta carga rodada, es decir, que se embarca y desembarca rodando.

Gasero (Gas tanker): Buque especial para transporte de gases licuados, ya sea gas natural o gases del petróleo, como butano, propano, etc.

Transbordador (Ferry): Buque que transporta pasajeros y vehículos, normalmente en corta o media distancia. (plural: ferries). Existen varios tipos, como buques rápidos (fast ferries).

Crucero (Cruise ship): Buque para el transporte de pasajeros en recorridos turísticos o de placer.

Carguero frigorífico (Reefer). Buque especial para el transporte de carga refrigerada.

Unidades de medida

TEU (Twenty Feet Equivalent Unit) Unidad de medida de capacidad de transporte marítimo en contenedores, tomando como base la capacidad de un contenedor de 20 pies.

TPM. Toneladas de peso muerto (DWT: Dead Weight Tonnage). Es el peso máximo a transportar. Peso que puede transportar el buque en una situación de calado determinada, incluyendo el peso de la carga máxima, pertrechos, respetos, combustibles y provisiones.

Toneladas de registro bruto o Toneladas gruesas. (GT: Gross tonnage). Tamaño del buque en función de sus espacios cerrados. Arqueo neto, según se incluyan todos los espacios (bruto) o solamente los dedicados a la carga y pasaje.

Fuentes:

ANAVE. Breve glosario marítimo.

Otros.

Fuentes de información

Entrevistas

España.

Doctor José Segura Clavell. Senador de la República por Tenerife, IV y V Legislatura, y Diputado en VI, VII, VIII, IX y X Legislaturas. Comunidad Autónoma de Canarias, por el Partido Socialista Obrero Español.

Cap. MM. Francisco Núñez Moya. Secretario de Administración del Sindicato Estatal de la UGT-Marina Mercante, en 1992; Secretario de Área Interna del Sindicato UGT Marítimo-Portuario, en 2018.

Lic. Enrique Landeta De la Torre. Director General y Socio de ALTA Shipping Brokers, S.L.

México

Ing. Humberto Mora Cordero. Director General de Naviera Armamex; Presidente de la Cámara Mexicana de la Industria del Transporte Marítimo, CAMEINTRAM.

Ing. Naval, Luis Manuel Ocejo Rodríguez. Director del Negocio Marítimo del Grupo TMM, SAB; Presidente de la Cámara Mexicana de la Industria del Transporte Marítimo, CAMEINTRAM; Presidente del Consejo Mexicano Marítimo Portuario.

Lic. Silverio Di Costanzo Pérez. Director General de SDC, Shipping Development Corporation de México; exDirector General de la División Marítima de Grupo TMM, SAB, Transportación Marítima Mexicana.

Lic. Juan Carlos Merodio López. Socio-Director de M&L Estudio Legal; exDirector General de Grupo TMM, Transportación Marítima Mexicana; Director Jurídico de TMM.

Lic. Miguel Ángel Andrade Gómez. Director General de la Asociación Mexicana de Agentes Navieros A.C. AMANAC.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición), *La hechura de las políticas públicas*, Tercera edición, marzo de 2000, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, tercera edición 2007

Aguilar, Luis F. *Política pública*. Compilador, Siglo XXI Editores, segunda reimpresión, 2012, México.

Alcalá, Graciela, *Políticas pesqueras en México (1946-2000). Contradicciones y aciertos en la planificación de la pesca nacional*. El Colegio de México, Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, El Colegio de Michoacán, 2003

Amado Castro, Luís Alberto, *La necesidad de adecuar el marco normativo del transporte marítimo mexicano a las tendencias internacionales*, UNAM, 2000.

Arellano, David y Blanco, Felipe, *Políticas Públicas y Democracia*, Instituto Federal Electoral, Primera edición, marzo de 2013.

Aznar Sáinz, Alejandro, *Pasado, presente y futuro de la empresa naviera en España. La visión de los armadores*, en "Las empresas marítimo-portuarias en España en la segunda mitad del siglo XX: de la autarquía a la internacionalización." Jesús Ma. Valdaliso (Dir.), Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Donostia. San Sebastián, 2007.

Aznar Sáinz, Alejandro, *Antecedentes y creación de los registros especiales. Evolución reciente y perspectiva de la flota inscrita en el Registro Especial de Canarias*. Conferencia del 30 de noviembre de 2017, en Santa Cruz de Tenerife.

Cárdenas Cedeño, Miguel Ángel y Padilla Rocha, Alberto, *La marina mercante mexicana, competitividad y apertura comercial; década de los ochenta*. Tesis, Facultad de Economía, UNAM, 1991

Carlier de Laval, Manuel, *EL REGISTRO ESPECIAL DE CANARIAS. VENTAJAS Y SITUACIÓN HOY*, consultado el 15/10/2017 en: <http://www.anave.es/images/informes/otros/RECponenciaSEP02.pdf>

Cercera Pery, José, *ANAVE 1952-2002. Las empresas navieras españolas*. LID Editorial Empresarial, S.L. Primera edición 2002

Comín Comín, Francisco, *El sector público empresarial en España: de las nacionalizaciones franquistas a las privatizaciones de la democracia*, en "Las empresas marítimo-portuarias en España en la segunda mitad del siglo XX: de la autarquía a la internacionalización". Jesús Ma. Valdaliso (Dir.), Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Donostia. San Sebastián, 2007.

Coto Millán, Pablo e Inglada, Vicente, *Análisis del transporte marítimo en España (1974-1999): Competencia y regulación*. Cuadro 4 en p. 64. Consultado el 25 de junio de 2018, en <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/2411/Coto%20Mill%C3%A1n%2c%20P.%2c%20Inglada%2c%20V.%2c%201999.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Cruz-Rubio, César Nicandro, *Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas Públicas*, Et ál, disponible en: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-eiapp-esap/cesar-cruz-enfoques-y-tipologias-para-la-comprension-del-cambio-de-las-politicas-publicas>

Del Pozo, Fernando, *Las banderas de conveniencia y la seguridad marítima*, Documento Opinión, ieee.es, 52/2015, 21 de mayo de 2015. p. 3-6. <http://www.ieee.es/>

Dobado, Rafael; Gómez Galvarriato, Aurora; Márquez, Graciela (compiladores). *México y España. ¿Historias económicas paralelas?* El Trimestre económico, núm. 98, Fondo de Cultura Económica, México. primera edición, 2007

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*. Random House Mandadori, Debate, Primera reimpresión, julio 2011

Gómez Galvarriato, Aurora; y Silva Castañeda, Sergio, *Divergencia económica entre México y España (1950-2000)*, en Dobado, Rafael; Gómez Galvarriato, Aurora; Márquez, Graciela (compiladores). "México y España. ¿Historias económicas paralelas?" El Trimestre económico, núm. 98, Fondo de Cultura Económica, México. primera edición, 2007.

González Garcidueñas, Javier Antonio, *Problemática del cabotaje en México*, Porrúa, 2002.

Gómez Lee, Martha Isabel, *El marco de las coaliciones de causa – Advocacy Coalition Framework–*, Opera No. 12. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4712101.pdf>

Harold D. Lasswell, "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, primera edición 1992, tercera edición 2007

Hernández Rodríguez, Rogelio, *Los hombres del presidente de De la Madrid*, F1 XXVIII-2.
<https://vcaebvgm.files.wordpress.com/2010/01/gobierno-miguel-de-la-madrid.docx>

J. Lowi, Theodore, *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*, en Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición), *La hechura de las políticas públicas*, Tercera edición, marzo de 2000, Miguel Ángel Porrúa.

Ives Meny y Jean Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Ariel Barcelona 1992, pp 89-90, citado por Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Gobierno y Políticas públicas, CIDE Primera reimpresión, octubre 2013

Kuhn, T.S. *La estructura de las revoluciones científicas*. Breviarios, Fondo de Cultura Económica, Décima reimpresión en español, 1993

Lajous, Adrián, *El ocaso de Cantarell*, Revista Nexos, 1 de octubre de 2009. consultado 07/11/2016, <http://www.nexos.com.mx/?p=13321>

Lujambio, Alonso, *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*. Editorial Océano, primera edición, 2000.

Lustig, Nora, *México, hacia la reconstrucción de una economía*, Fondo de Cultura Económica - Colegio de México, segunda edición español 2002.

Martín Cáceres, Adriana Fabiola, *EL REGISTRO ESPECIAL DE BUQUES Y EMPRESAS NAVIERAS*, Revista Hacienda Canaria, cons. 15/10/2017 en: http://www.gobiernodecanarias.org/tributos/portal/estatico/info_tributaria/revista/Revista12/RevistaHC_12_3.pdf

Mauro Ibañez, Cipriano. *Análisis de la política pública en el desarrollo de la industria naval paraestatal 1983-1985*, Mención Honorífica: Premio de Administración Pública 1985, INAP, México, 1987.

Méndez Martínez, José Luis, *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos*, El colegio de México, Primera edición 2015.

Mendoza Rodríguez, María Guadalupe, *Análisis sobre los factores que han propiciado la crisis actual de la marina mercante mexicana: propuesta de solución para que se constituya en un ente generador del desarrollo económico del país*. Tesis, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, 2006.

Ortíz Wadgyamar, Arturo, *La apertura económica de México 30 años después. Del GATT a Trump*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Primera edición, septiembre de 2017.

Parsons, Wyne. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, México, abril de 2012.

Pérez García, África. *Fiscalidad de las Sociedades inscritas en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias*. Universidad de La Laguna, Islas Canarias. 2017. p. 7, 8. Consultado el 17/06/2018.
<https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/5916/Fiscalidad%20de%20las%20Sociedades%20inscritas%20en%20el%20Registro%20Especial%20de%20Buques%20y%20Empresas%20Navieras%20de%20Canarias.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Real Dato, José, *Mecanismos de cambio en las políticas públicas: propuesta de marco teórico-conceptual sintético*.
http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_08/area6/GT-17/REAL-DATO-JOSE.pdf

Sabatier, Paul, A. Weible, Christopher, M, *The Advocacy Coalition Framework, Innovation and Clarifications*, en *Theories of the policy process*, Westview press, 2007

Salgado y Salgado, José Eusebio, *Derecho marítimo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: McGraw-Hill, c1997.

Salgado y Salgado, José Eusebio, *El poder del mar sobre la tierra*, multidisciplinaria núm. 6, 2010.

Salgado y Salgado, José Eusebio, *El comercio exterior de México, la flota mercante mexicana y la legislación marítima nacional*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Mercantil, del 8 al 10 marzo de 2006, IIJ.UNAM.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C72DE817233C433105257A090069F0E6/\\$FILE/Salgado_Jose_Eusebio.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C72DE817233C433105257A090069F0E6/$FILE/Salgado_Jose_Eusebio.pdf)

Segura Clavell, José, *Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias. Privatización del sector público naviero español*. Ediciones Idea, Primera edición 2016.

Solís, Leopoldo, *La política económica y el nacionalismo mexicano*, Colmex, en-mar 69, p. 235. Consultado el 7/04/2017. forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/425/415

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varonne, Frederic; *Análisis y gestión de políticas públicas*, Impreso en España por Book Print Digital, 1ra edición: octubre de 2008

Tamayo, Jorge, *Las entidades paraestatales en México, origen, evolución y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, RAP 82, enero-junio de 1992. Consultado el 18/04/2017. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev...publica/.../17377>

Transporte marítimo 2014. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD

Torres Mejía, David, *Proteccionismo político en México 1946-1977*, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Estudios de Posgrado, FCPS, primera edición, 2001

Uribe Preciado Mario, *Reseña histórica de la construcción naval en México*, Revista de Ingeniería naval, diciembre 2011, año 1, Número 1. Edición especial.

Valdaliso Gago, Jesús María. *La empresa nacional "Elcano" de la marina mercante y la actuación del INI en el sector naval durante la presidencia de J. A. Suanzes*, Documento de trabajo 9802, Programa de Historia Económica. Fundación Empresa Pública. Febrero 1998

Valdaliso Gago, Jesús María, *Grupos empresariales, marco institucional y desarrollo económico en España en el siglo XX: los negocios de la familia Aznar, 1937-1983*. Universidad del País Vasco. cons. 03/10/2017 en: <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/2241/RHE-2002-XX-3-Valdaliso.pdf%3bjsessionid=0C616DFAF8B62C338001D53E29D0E918?sequence=1>

Valdaliso Gago, Jesús María. *La familia Aznar y sus negocios. (1830-1983) Cuatro generaciones de empresarios en la España contemporánea*. Marcial Pons, Historia, 2006.

Valdaliso Gago, Jesús María. *Las empresas navieras en España en la segunda mitad del siglo XX: de la autarquía a la internacionalización*, en "Las empresas marítimo-portuarias en España en la segunda mitad del siglo XX: de la autarquía a la internacionalización." Jesús Ma. Valdaliso (Dir.), Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Donostia. San Sebastián, 2007.

Valdaliso Gago, Jesús María (et al), *Los orígenes históricos del CLÚSTER DE LA INDUSTRIA MARÍTIMA en el País Vasco y su legado para el presente*, Donostia: Eusko Ikaskuntza; Orkestra. Instituto Vasco de Competitividad, 2010, Consultado el 22/08/2018.

<https://www.orquestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/info/Cluster-maritimo.pdf>

Revistas, Diarios oficiales, Acuerdos, Estatutos, Leyes ...

Alejandro Aznar Sainz, Discurso pronunciado el 17 de octubre de 2016 con motivo de su ingreso en la Real Académica de la Mar. consultado el 03/10/2017. <http://www.clustermaritimo.es/wp-content/uploads/2016/10/Discurso-de-Ingreso-de-la-Real-Academia-de-la-Mar-Alejandro-Aznar-Sainz.pdf>

ANAVE Asociación de Navieros Españoles, Dossier, el 10/10/2017.

<http://www.anave.es/anave/dossier-presentacion-anave>

ANAVE Asociación de Navieros Españoles. *Marina Mercante y Transporte Marítimo 2006-2007*, pp. 28.29,

http://www.anave.es/images/informes/marina_mercante/MMTM_2006_07.pdf

Boletín de las Cortes Generales. SENADO, IV Legislatura, Serie II: Proyectos de Ley. 8 de septiembre de 1992.

Cadena de suministro, 13/01/2016, Disponible en:

<http://www.cadenadesuministro.es/noticias/el-transporte-maritimo-esta-a-punto-de-superar-los-20-millones-de-teus-de-capacidad/>

Censo de embarcaciones 2016, de socios de CAMEINTRAM, información proporcionada por Email el 12/10/2016.

Centro de noticias ONU. Disponible en:

<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33601#.VyPC0Hqnwqg>

CONFERENCIA DE PLENIPOTENCIARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE UN CÓDIGO DE CONDUCTA DE LAS CONFERENCIAS MARÍTIMAS.

Naciones Unidas, Nueva York, 1975.

http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/tdcode13add.1_es.pdf

Bloques de integración. Secretariado del TLCAN. [americaeconomica.com internacional](http://www.americaeconomica.com/internacional). <http://www.americaeconomica.com/portada/bloques/nafta.htm>

Dirección General de Marina Mercante, SCT, 2010.

DIRECCIÓN GENERAL DE LA MARINA MERCANTE. *REGISTRO ESPECIAL DE BUQUES Y EMPRESAS NAVIERAS DE CANARIAS.*

<https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/DCEE1AC1-EF42-403E-9A1B-8F071EC48E20/110900/ManualREBECA2012.pdf>

DOF: ACUERDO sobre..... la creación de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga

DOF: 10/01/1975, OFICIO por el que se autorizan las reformas a los estatutos de la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones.

DOR: 23/10/1989. ACUERDO sobre la disolución de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga.

Dorantes, Joaquín, *La Marina Mercante Mexicana en el año 2000.*

JoaquinDorantes@netscape.net

<http://dorantes.virtualave.net/Marina/Antecedentes.htm>

elmundo.es España.

<http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/06/espana/1207482878.html>

El transporte marítimo 2014. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el comercio y Desarrollo. UNCTAD.

Escritura 27823, Notario No. 97, Lic. Miguel Limón Rojas

Rudecindo Cantarell, Entrevista del 30 de julio 1983, Revista Proceso, consultado el 07/11/2016 en: <http://www.proceso.com.mx/136612/al-dia-siguiente-de-su-llegada-ya-se-investigaba-al-barco>

España durante el franquismo 1939-1975. HistoriasigloXX.org. Consultado el 25/01/2017. <http://www.historiasiglo20.org/HE/15a-3.htm>

<http://cuentame.inegi.org.mx/economia/petroleo/dondeesta.aspx?tema=E> consultado el 07/11/16.

Estímulos Fiscales a Empresas Marítimas. DOF, 26/11/1980.

Estatutos de la Asociación de Navieros Españoles, marzo 2007

Exposición de motivos Ley de 2006.

<http://www.diputados.gob.mx/comisiones/marina/subcomi/subcom12.html>

Fernández López, Justo, *Gobiernos socialistas de Felipe González (1982-1996)*, consulta el 13/09/2017 en: <http://hispanoteca.eu/Landeskunde-Spanien/Historia/Gobiernos%20socialistas%20de%20Felipe%20Gonz%C3%A1lez.htm>

Histórico de la flota mexicana por tipo de barco. SCT, Secretaría de Comunicaciones y Transportes,

http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/U_DGMM/ESTADISTICAS/2010/TRS_MRTIMO/Archivos10/FM03.pdf 25/02/2019

INEGI. Estadísticas del Comercio Exterior de México, noviembre de 2011

Informe sobre el transporte marítimo 2017. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO, UNCTAD, NACIONES UNIDAS,

https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2017_es.pdf

Chávez Martínez, Rodrigo, *Reseña histórica del transporte multimodal*, Análisis, El Financiero, 12 y 27 de enero de 1994.

La crisis de la Marina mercante, El País, 17 de junio de 1976, consultado el 06/10/2017.

https://elpais.com/diario/1976/06/17/economia/203810403_850215.html

Políticas Públicas e Iniciativas para el Fomento y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional. Nov. 2012, SDC Shipping Development Corporation de México, S.A de C.V.

Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Jefatura del Estado. «BOE» núm. 283, de 25 de noviembre de 1992. Referencia: BOE-A-1992-26146.

Morales, Esperanza, *Festean los ochenta años del astillero más importante del Golfo de México*, Industria Naval, marzo 31 de 2015.

<https://www.ptc.mx/2015/03/festean-los-ochenta-anos-del-astillero-mas-importante-del-golfo-de-mexico/>

Las tendencias del transporte marítimo. Disponible en

<http://www.lsansimon.com/las-tendencias-del-transporte-maritimo/>

REGISTRO ESPECIAL DE BUQUES Y EMPRESAS NAVIERAS DE CANARIAS, DIRECCIÓN GENERAL DE LA MARINA MERCANTE.

<https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/DCEE1AC1-EF42-403E-9A1B-8F071EC48E20/110900/ManualREBECA2012.pdf>

Raquel María. *La economía hecha historia*, 6 noviembre 2013, en <http://laeconomiahechahistoria.blogspot.mx/2013/11/crisis-del-petroleo-1973.html>

Ley de Navegación y Comercio Marítimo, DO, 21 de noviembre de 1963.

Ley para el desarrollo de la Marina Mercante Mexicana, DOF 08/01/1981

Ley de Navegación, 4 de enero de 1994.

Ley de Navegación y Comercio Marítimos, 1 de junio de 2006.

Ley de Petróleos Mexicanos, artículo 4

Ley de Puertos, DOF 19-07-1993

López Barredo, Francisco, entrevista de Melchor Arellano, del 8 de junio de 1994. *El Financiero*. Análisis, sección Transporte Marítimo

López Portillo, José, *Sexto Informe de Gobierno*, 1ro. septiembre 1982.

Naviero por la gracia de Fox, Proceso.com.mx 9 de diciembre de 2007. <https://www.proceso.com.mx/90356/naviero-por-la-gracia-de-fox>

Olivetto Ocampo, Alberto, *Monografías*, Grupo TMM, 13/03/2019 <https://www.monografias.com/trabajos82/grupo-tmm/grupo-tmm.shtml>

Sobre la marina mercante.

<http://www.diputados.gob.mx/comisiones/marina/mercante/mamer.htm>

"*Merchant Marine Act*" de 1920. Sección 27, conocida como Jones Act.

Nace la patronal naviera, *El País*, 26 de marzo de 1977, el 6/10/2017: https://elpais.com/diario/1977/03/26/economia/228178807_850215.html

Ortiz de Zarate, Roberto, *Adolfo Suárez González. Biografías Líderes Políticos*, CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs. 08/09/2017 https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/espana/adolfo_suarez_gonzalez

Rules and Regulations, Jon Inge Buli – Shipbroker

PEMEX, Informes 2010. *Anuario Estadístico 2011*

Puertos y Marina Mercante. Anuario Estadístico 2016, SCT. 18/02/2019
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313232/B_Participacion_Hist_rica_en_cabotaje_1986_-_2016.pdf

Puertos y Marina Mercante. Anuario Estadístico 2016, SCT. 18/02/2019
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313231/A_Participacion_Hist_rica_en_altura_1986_-_2016.pdf

Rodríguez Jiménez. José Luis, *La prensa de extrema derecha en la transición del franquismo a la democracia (1973-1982)*. Consultado 19/11/2017, en: <https://argonauta.revues.org/1421#tocto1n2>

Salinas de Gortari, Carlos, *En defensa del TLCAN... y de algo más*, Revista R Reforma, Domingo 11 de diciembre de 2016.

Sancler, Valentina, *Transporte multimodal*, Euston,
<https://www.euston96.com/transporte-multimodal/>

Transportación Marítima Mexicana, citado por Arellano Chávez, Melchor, Marea Alta, El Financiero, 17 de enero de 1994

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), 1994

Transporte Multimodal, mexicoxport, Edición - México, febrero 28 2019

Wyman, Oliver, *Políticas públicas para el desarrollo del Sistema Portuario Nacional*, Confidencial, Puertos de México, 2009.

<http://www.diputados.gob.mx/comisiones/marina/mercante/mamer.htm>

http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/memorias/completas/Memoria_Labores_1975_full.pdf Memoria de labores 1975. consultado: 19/02/2019.

http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/memorias/completas/Memoria_Labores_1978_full.pdf Memoria de labores 1978. consultado: 19/02/2019

http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/memorias/completas/Memoria_Labores_1992_full.pdf Memoria de labores 1992. consultado: 19/02/2019

<http://www.cameintram.org> consultado el 1 de febrero de 2019.

<http://www.armamex.com/>

Grupo TMM, <https://www.tmm.com.mx/>

Navieras y embarcaciones en navegación de cabotaje,
http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/UGMM/ESTADISTICAS/2010/TRS_MRTIMO/Archivos10/FM05.pdf

<http://www.bajaferries.com/acerca.aspx>

<http://www.baruoffshore.com/embarcaciones-esp.html>

<http://bluemarine.com.mx/nuestras-empresas/nuestra-flota/>

<http://4barges.com/es/marine-equipment>

<http://www.camgsa.mx/>

ANAVE, Marina mercante y transporte marítimo 2016/2017, consultado 18/07/2018 en,

https://www.anave.es/images/informes/marina_mercante/2017/mmtm_2017.pdf

Compañía Trasatlántica Española,

http://www.buques.org/Navieras/Trasatlantica/Trasatlantica-1_E.htm

ANAVE 1952-2002. Las empresas navieras españolas. LID Editorial Empresarial, S.L. Primera edición 2002,

Cadena de suministro,

<http://www.cadenadesuministro.es/noticias/asturias-propone-ayudar-directamente-a-los-camiones-para-que-utilicen-la-autopista-del-mar-entre-gijon-y-nantes/>

Lluís Pellicer, *El País*, 4 de agosto de 2009.

https://elpais.com/diario/2009/08/04/economia/1249336809_850215.html

Rubén Esteller, El economista.es, 16/04/2017,
<http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/8295212/04/17/Se-cumplen-cinco-anos-de-la-expropiacion-de-YPF-a-Repsol.html>

RÉPLICA DE D. ALEJANDRO AZNAR AL DISCURSO DE INGRESO DE FEJ EN LA REAL ACADEMIA DE LA MAR (7/02/2018).

Clúster Marítimo español, Memoria de actividades, edición junio de 2018. Consultado el 23/08/2018.

<https://www.clustermaritimo.es/sector-maritimo-espanol/datos-basicos/>

Estatutos de la Asociación Clúster Marítimo Español, del 24/11/2016. Consultado el 23/08/2018. <https://www.clustermaritimo.es/sector-maritimo-espanol/datos-basicos/>