

LOS BUQUES PESQUEROS DE LAS LIBRE MATRÍCULA Y EL EJERCICIO DE RESPONSABILIDADES DEL ESTADO DEL PABELLÓN: INFORMACIÓN Y OPCIONES¹

Judith Swan
Consultora
Servicio de Instituciones Internacionales y Enlace
Departamento de Pesca de la FAO
Roma, Italia

RESUMEN DE ORIENTACIÓN

El objetivo del presente documento es examinar las actividades relativas a las flotas pesqueras de países de libre matrícula, especialmente en los países en los que el Estado no realiza un control eficaz del pabellón de las flotas. Se basa en información de dominio público y en comunicaciones con funcionarios de Estados, organizaciones regionales de ordenación pesquera y organizaciones y organismos internacionales.

El número de buques pesqueros de libre matrícula va en aumento. Al mismo tiempo, cada vez se adoptan más medidas en el ámbito internacional para lograr un control eficaz del Estado del pabellón de los buques pesqueros, como lo demuestra la serie de instrumentos internacionales posteriores a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), tanto de carácter vinculante como voluntario:

- Acuerdo de la FAO para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar de 1993
- Acuerdo de las Naciones Unidas sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios de 1995
- Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable de 1995
- Plan de la FAO de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (PAI-INDNR) de 2001

Estos instrumentos han ido reforzando las obligaciones y responsabilidades del Estado del pabellón, que incluyen el cumplimiento de las leyes vigentes y de las medidas internacionales relativas a la conservación y ordenación pesqueras. Se aplican a la pesca en alta mar y en zonas de jurisdicción nacional y responden a prácticas que no respetan la ordenación sostenible pesquera como, por ejemplo, el cambio de pabellón de los buques para eludir los controles, el menoscabo de la eficacia de las medidas internacionales de conservación y ordenación, la pesca ilegal en zonas de jurisdicción nacional y la pesca no declarada.

¹ Swan, J. Los buques pesqueros de libre matrícula y el ejercicio de las responsabilidades del Estado del pabellón. Información y opciones. FAO *Circular de Pesca*. No. 980, Roma, FAO. 2002. 65p. El texto completo del presente documento está disponible sólo en inglés. Los resúmenes de orientación están disponibles en todos los idiomas oficiales de la FAO.

Sus disposiciones se aplican a Estados que mantienen la libre matrícula en los que los buques pesqueros, normalmente de otra nacionalidad, pueden tratar de obtener una “bandera de conveniencia”. La mayoría de estos Estados no están vinculados a ningún instrumento internacional ni realizan de manera voluntaria ningún tipo de control del Estado del pabellón. Tampoco pertenecen a, ni cooperan con ninguna organización regional de ordenación pesquera que haya adoptado medidas internacionales de conservación y ordenación.

El número de buques pesqueros de libre matrícula pese a ir en aumento, representa menos del 10 por ciento de la flota pesquera mundial. Incluso a este nivel, tienen un efecto negativo desproporcionado en las medidas de conservación y ordenación pesqueras.

Actualmente, el principio histórico de la “relación auténtica”, que exige una relación entre el buque y el Estado del pabellón, en lugar de considerarse un requisito para un registro válido, se toma como base para *asegurar una aplicación más eficaz de las obligaciones y responsabilidades del Estado del Pabellón*. Esto demuestra la necesidad de analizar las actividades de las flotas pesqueras de libre matrícula, el ejercicio de control del Estado del pabellón y la función que desempeñan los Estados, las organizaciones regionales de ordenación pesquera y los instrumentos internacionales.

La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible ha examinado el asunto de la “bandera de conveniencia” y ha puesto de relieve la cuestión de las responsabilidades del Estado del pabellón y la necesidad de que la FAO y la Organización Marítima Internacional (OMI) cooperen en la solución de los problemas relacionados con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

Como primer paso, se procede a examinar la base para mantener o utilizar libres matrículas desde el punto de vista del Estado que las autoriza, el armador y el propietario del buque pesquero. Hay muchos beneficios económicos potenciales para todos los implicados, pero entre los factores de limitación del Estado de libre matrícula cabe mencionar los siguientes: ganancias relativamente reducidas en comparación con las de la flota mercante; mayores gastos administrativos y la necesidad de fomentar la capacidad debido al cambio de los requisitos internacionales.

Es difícil determinar el motivo por el que el armador o propietario del buque pesquero opta por la libre matrícula. Mientras que los beneficios económicos y conexos mencionados son claros, de la información disponible no resulta evidente si, entre los factores que intervienen se incluyen o no la ratificación o aplicación práctica por el Estado del pabellón de instrumentos internacionales.

Para inducir positivamente a los Estados de libre matrícula a que controlen sus flotas pesqueras se ha recurrido a la amenaza de las sanciones comerciales adoptadas por los miembros de organizaciones regionales de ordenación pesquera. Los Estados del pabellón han reaccionado a dicha amenaza con la iniciación de programas de control, la adopción de medidas contra los buques infractores y la cancelación de licencias de pesca. Las disposiciones administrativas, el régimen jurídico y la política nacionales en relación con la libre matrícula varían. Algunos ejemplos de requisitos administrativos y jurídicos son: la prueba de la cancelación del registro anterior del buque (para evitar el cambio de bandera o la doble matriculación), la antigüedad del buque, la propiedad, los formularios de datos del buque de pesca, la prueba de las licencias de pesca y las

declaraciones juradas de que no se pescarán determinadas especies. Respecto al cumplimiento, algunos Estados de libre matrícula han impuesto multas y cancelaciones de matrículas de los buques. Otros Estados han adoptado planes de acción para mejorar la calidad de sus registros. Sin embargo, no parece que sean muchos los Estados que han adoptado políticas pertinentes.

Se presentan detalles sobre procedimientos de registro de matrículas libres, incluidos puntos de contacto nacionales, administración e información y procedimientos de solicitud.

Se explican con detalle medidas adoptadas por algunas organizaciones regionales de ordenación pesquera para poner en práctica el cumplimiento del Estado del pabellón y se mencionan algunos logros importantes. Medidas específicas adoptadas con éxito por las organizaciones regionales de ordenación pesquera relacionadas con el acceso a puerto y el comercio. Algunas organizaciones regionales de ordenación pesquera han adoptado planes de acción o resoluciones, han creado comités para fomentar el cumplimiento y han aplicado programas para promover el control eficaz del Estado del pabellón. La tendencia cada vez mayor a la cooperación entre organizaciones regionales de ordenación pesquera resulta particularmente eficaz en la campaña dirigida a evitar e impedir el menoscabo de la eficacia de las medidas de conservación y ordenación, incluso por los buques de libre matrícula.

Entre otros ejemplos de medios utilizados por las organizaciones regionales de ordenación pesquera para fomentar en general el control eficaz del Estado del pabellón figuran los siguientes: aplicación de medidas de conservación y ordenación mediante sus Convenios; aplicación por los miembros de los instrumentos internacionales posteriores a la CNUMAD; adhesión de los Estados de libre matrícula; incitación a las Partes no contratantes a que aprueben leyes compatibles con los instrumentos y medidas de conservación y ordenación; normas que exijan la concesión de autorizaciones para pescar e intercambio de información con Partes no contratantes, incluidas las de los Estados de libre matrícula.

Entre las medidas adoptadas por Estados distintos de los del pabellón para desalentar las actividades no reglamentadas de los buques de libre matrícula que pueden complementar útilmente las iniciativas de los Estados de libre matrícula y de las organizaciones regionales de ordenación pesquera cabe incluir las siguientes: restricción de las empresas pesqueras registradas en su jurisdicción que posean o exploten buques pesqueros de libre matrícula; realización de inspecciones rigurosas de buques de libre matrícula al descargar o al repostar; e imposición de sanciones comerciales o de otro tipo si son el último destino del pescado capturado por las flotas de libre matrícula.

Es cierto que los instrumentos internacionales proporcionan una base general para el ejercicio de las responsabilidades del Estado del pabellón por la comunidad internacional, incluidos los Estados de libre matrícula. Los progresos dependerán de que se determine el modo de fomentar la asunción eficaz de las responsabilidades.

La primera medida, sin duda alguna, consistiría en ratificar o adoptar los instrumentos internacionales e incorporarlos a la legislación nacional. Además, las iniciativas adoptadas por los Estados de libre matrícula, las organizaciones regionales de ordenación pesquera y los Estados distintos del pabellón constituyen un precedente útil

a nivel práctico. En el marco del Código de Conducta para la Pesca Responsable, la FAO podría elaborar directrices para matricular buques pesqueros y mecanismos de cumplimiento, en colaboración con la Organización Marítima Internacional (OMI) y otros organismos, de conformidad con el PAI-INDNR de la FAO.

La colaboración podría tener en cuenta el requisito de la relación auténtica (que consiste en que los Estados garanticen que pueden ejercer sus responsabilidades de una manera eficaz antes de matricular un buque de pesca), y los instrumentos elaborados hasta la fecha como, por ejemplo, información y bases de datos eficaces, proceso de aplicación, proceso de autorización y seguimiento eficaz en función de los costos de la pesca, así como estrategias de vigilancia y control. Se podría examinar la posibilidad de imponer fuertes multas y otras sanciones como la cancelación de las matrículas de los buques.

Al parecer, el registro de los buques de pesca no reporta a los Estados de libre matrícula muchos beneficios económicos, mientras que el incentivo que algunos obtienen de la pesca ilegal, no reglamentada o no declarada es considerable. Esta situación podría impulsar a intensificar los esfuerzos por controlar las matrículas de los buques de pesca y a abordar la situación planteada en abril de 2002 en el proceso abierto de consultas oficiosas establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas a fin de facilitar el examen anual por la Asamblea de los acontecimientos registrados en relación con los asuntos oceánicos que aludía a que, a pesar de un decenio de progresos en el establecimiento de instrumentos y programas relacionados con los océanos, la comunidad internacional sigue enfrentándose a graves y acuciantes desafíos y la pesca sostenible constituye una nueva medida a la que ha de darse prioridad, teniendo en cuenta que aproximadamente un 75 por ciento de las pesquerías del mundo están explotadas plenamente o sobreexplotadas.