

## DICTAMEN CONJUNTO MAC-LDAC

### CONSEJOS CONSULTIVOS DE MERCADOS Y DE PESCA DE LARGA DISTANCIA UE

#### Impulsar el liderazgo de la Unión Europea de cara a reducir el impacto negativo de los pabellones de conveniencia en el sector pesquero

Bruselas y Madrid, 8 de octubre de 2021

#### 1. Introducción

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) pone en peligro la sostenibilidad de la pesca mundial, contribuye al agotamiento de las poblaciones pesqueras, cuesta miles de millones a la economía mundial<sup>1</sup>, distorsiona las evaluaciones científicas de los stocks y priva a las comunidades que recurren a las poblaciones pesqueras saludables para su seguridad alimentaria y su sustento.

La Unión Europea (UE) ha sido pionera durante mucho tiempo en la lucha mundial contra la pesca INDNR. La Comisión Europea ha refrendado esta posición de liderazgo mediante el trabajo de promoción de un enfoque de tolerancia cero frente a la pesca INDNR y convirtiendo esta política en una prioridad en su agenda internacional<sup>2</sup>.

Con el fin de contrarrestar el comercio ilegal lucrativo de los productos procedentes de la pesca INDNR, el Reglamento INDNR de la UE estableció un sistema comunitario para prevenir,

---

<sup>1</sup>[https://advances.sciencemag.org/content/6/9/eaaz3801?utm\\_source=TrendMD&utm\\_medium=cpc&utm\\_campaign=TrendMD\\_1](https://advances.sciencemag.org/content/6/9/eaaz3801?utm_source=TrendMD&utm_medium=cpc&utm_campaign=TrendMD_1)

<sup>2</sup><https://www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/fighting-for-the-ocean-the-story-of-tackling-iuu/>

desalentar y eliminar la importación de productos procedentes de la pesca INDNR al mercado de la UE, que ha tenido un éxito considerable a la hora de impulsar reformas en países no comunitarios a través del sistema de asignación de tarjetas.

No obstante, el último informe de la Comisión<sup>3</sup> sobre la aplicación del Reglamento INDNR de la UE recoge algunos de los retos a los que se enfrenta la UE al aplicar el Reglamento. Se ha identificado el uso de los «pabellones de conveniencia», como se conoce el caso de los Estados de pabellón que no suelen ejercer jurisdicción o control efectivos sobre los buques registrados bajo su pabellón, como uno de los principales desafíos.

El problema descrito por la Comisión Europea alude a los Estados de pabellón “vendiendo” sus banderas a operadores de países no comunitarios. Para la UE, el LDAC y el MAC reconocen que el Reglamento de Pesca INDNR de la UE cubre las actividades de nacionales de países de la UE con independencia de los pabellones de sus buques. A pesar de que el uso de los pabellones de conveniencia está muy extendido en el sector marítimo en su conjunto, estos son especialmente perjudiciales en el sector pesquero<sup>4</sup>.

Ciertos Estados permiten a los buques enarbolar su pabellón sometiéndolos a un seguimiento y cumplimiento mínimos. Esto puede ser extremadamente problemático en la industria pesquera, dado que, si el Estado del pabellón no les supervisa, estos buques pueden incurrir en prácticas de pesca INDNR abordadas a través de controles por Estados costeros, del puerto y de mercados.

Por ello, la gran mayoría de operadores pesqueros que sí cumplen las normas sometidas a regímenes de control y cumplimiento estrictos se encuentran en situación de desventaja,

---

<sup>3</sup><https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-772-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

<sup>4</sup>Goodman, C., (2009), The Regime for Flag State Responsibility in International Fisheries Law - Effective Fact, Creative Fiction, or Further Work Required? *Australian and New Zealand Maritime Law Journal*, Volume 23, 157-169, <https://ssl.law.uq.edu.au/journals/index.php/maritimejournal/article/viewFile/115/153>

incluyendo aquellos operadores e inversores que abanderan de forma legal sus buques en países terceros que sí cumplen.

En este contexto, debe indicarse que algunos operadores enarbolan el pabellón de algunos países terceros que en algún momento pueden ser considerados como banderas de conveniencia, debido a criterios de reparto de cuotas en Organizaciones Regionales de Ordenación Pesqueras o medidas nacionales de carácter proteccionista.

Más allá de una falta de seguimiento por parte de los Estados de pabellón laxos, algunos pabellones de conveniencia presentan un segundo problema significativo. Obstaculizan los esfuerzos de identificación y sanción de los beneficiarios últimos de las actividades de pesca INDNR y les facilitan una vía de escape fácil. Los buques pueden cambiar frecuentemente de pabellón y generar así confusión en torno a su identidad y propiedad. Cabe destacar que, de conformidad con UNCLOS, debe existir un «vínculo genuino» entre el buque y el pabellón de conveniencia<sup>5</sup>.

Las prácticas abusivas de cambio de pabellón también pueden implicar que los propietarios de los buques sean capaces de eludir sanciones por infracciones cometidas bajo un pabellón anterior, concretamente en aquellos casos en los que no existe cooperación entre los países. La capacidad de los buques de bajo rendimiento de cambiar de pabellón de esta manera puede también minar los esfuerzos realizados por los Estados de pabellón para reformar sus regímenes de gobernanza en la pesca. Básicamente, los pabellones de conveniencia en la pesca dificultan la rendición de cuentas.

---

<sup>5</sup> Art 91 CONVEMAR/UNCLOS, [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf).

La UE ya ha adoptado medidas enérgicas para lograr normas de transparencia más estrictas y garantizar que los ciudadanos comunitarios no se beneficien de los vacíos legales que les ofrecen los pabellones de conveniencia, especialmente a través abordar cuestiones relacionadas con Estados no cumplidores con pabellones de conveniencia, especialmente a través de la adopción del Reglamento INDNR de la UE y del Reglamento para la gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores (SMEFF)<sup>6</sup>. A nivel internacional, ha impulsado firmemente el Registro mundial de buques de pesca, transporte refrigerado y suministro de la FAO («Registro mundial de la FAO») que resultan fundamentales para fomentar la transparencia y luchar contra la pesca INDNR.

Cualquier iniciativa que promueva la transparencia debería impulsarse, como por ejemplo el Registro Proactivo de Buques de la Fundación Internacional para la Sostenibilidad de los Productos del Mar (ISSF)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Artículos 39 y 40 del Reglamento (CE) nº 1005/2008 del Consejo por el que se establecer un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR; el Reglamento (UE) 2017/2403 del Parlamento Europeo y del Consejo del 12 de diciembre de 2017 sobre la gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores

<sup>7</sup> <https://iss-foundation.org/knowledge-tools/public-vessel-lists/proactive-vessel-register/>

## 2. Recomendaciones

De este modo, dados los retos que los pabellones de conveniencia presentan a la hora de aplicar el Reglamento INDNR de la UE y que contribuyen en gran medida a la pesca INDNR<sup>8</sup>, el MAC y el LDAC recomiendan que la Comisión Europea:

**Adopte y/o aplique plenamente las medidas existentes diseñadas para salvar los vacíos legales generados por los pabellones de conveniencia en la pesca no cumplidores y que para ello:**

- a) Garantice en base a la orientación, soporte y coordinación y, cuando sea adecuado, adoptar medidas correctoras de cara a la plena aplicación de los artículos 39 y 40 del Reglamento INDNR de la UE. Estos artículos establecen la obligación por parte de los EEMM de la UE de adoptar las acciones adecuadas en relación con sus ciudadanos respectivos responsables de beneficiarse de la pesca INDNR bajo cualquier pabellón, incluidos los extranjeros, de apoyarla o de participar en ella, para eludir la protección que les aportan ciertos pabellones de conveniencia;
- b) Garantice en virtud del artículo 40 del Rglmto. INDNR, que los EEMM de la UE, recomienden a sus ciudadanos que notifiquen sobre sus intereses legales, de beneficiarios y financieros en buques de pabellón extranjero con el fin de:
  - i) Tomar nota de dónde han registrado sus ciudadanos los buques de los que son propietarios y/o los que operan bajo pabellones de conveniencia y para que la Comisión Europea evalúe esos países en el contexto del sistema de asignación de tarjetas de la UE;
  - ii) Facilitar la aplicación del artículo 39 del Reglamento INDNR de la UE en los casos en los que se descubra que ciudadanos comunitarios han apoyado actividades de

---

<sup>8</sup> EJF (2020), Off the Hook, [https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF\\_Off-the-hook\\_2020\\_final.pdf](https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF_Off-the-hook_2020_final.pdf)

pesca INDNR o han participado en ellas y seguir apoyando los esfuerzos de los EEMM de la UE a la hora de cooperar con países no comunitarios en el contexto de la aplicación de los artículos 39 y 40 del Reglamento INDNR de la UE;

- c) Facilite acceso público a la información sobre la propiedad efectiva (limitada al nombre, país de residencia y nacionalidad de los beneficiarios, así como la naturaleza y extensión del interés del beneficiario) cuando exista un interés público predominante en la difusión de esta información en el caso de que se justifique la participación en actividades de pesca INDNR, corrupción o blanqueo de capitales<sup>9</sup>.

**Haga uso de sus relaciones bilaterales, trabaje con los países socios y en foros internacionales para reducir el impacto perjudicial de los pabellones de conveniencia en la pesca mediante:**

- d) La priorización de la actuación en los Estados que hayan adoptado políticas de conveniencia, con un enfoque particular en pabellones de conveniencia ya establecidos o emergentes, y/o teniendo un entorno administrativo inadecuado para garantizar un cumplimiento eficaz y efectivo de sus obligaciones como estados del pabellón, costeros, del puerto o de mercados;
- e) Ofrecer apoyo a los países asociados y otros afines en el caso de que participen en procesos de diálogo formales o informales con la Comisión Europea en el marco del Reglamento de pesca INDNR para aumentar sus capacidades para la lucha contra la pesca ilegal y plasmar reformas fundamentales en sus políticas pesqueras;

---

<sup>9</sup> Ello alinearía la aplicación del Reglamento SMEFF con el Reglamento no 1049/2001 en relación al acceso público a los documentos del Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europeas, Reglamento 1367/2006 sobre la aplicación de las provisiones de la Convención de Aarhus sobre Acceso a la información, participación pública en el proceso de toma de decisiones y acceso a la justicia en cuestiones medioambientales ante instituciones y órganos comunitarios, y la Quinta Directiva de la UE contra el Blanqueo y Evasión de Capitales, que prevé que los Estados miembros deben hacer públicos los registros de los beneficiarios últimos de las compañías a cualquier ciudadano público bajo las condiciones estipuladas arriba.

- f) El énfasis continuado, en este contexto y de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales, de la importancia de que las agencias estatales responsables del pabellón de los buques y de la gestión pesquera trabajen en estrecha colaboración, mientras se garantiza que los gestores del sector pesquero tienen una participación significativa en las decisiones sobre si un buque pesquero debería enarbolar un pabellón o no;
- g) Igualmente, el énfasis continuado de la importancia de la cooperación entre antiguos y posiblemente nuevos Estados de pabellón antes de registrar los buques y, en este contexto, brindar apoyo para facilitar esta cooperación, más si cabe cuando EEMM de la UE estén involucrados en las operaciones;
- h) La presentación de ambiciosas propuestas y el apoyo a estas en las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera y demás organismos regionales de pesca, con el fin de incrementar la transparencia en cuanto a la propiedad efectiva;
- i) Promover a los países no comunitarios a la adopción de políticas sobre la restricción y prohibición de transbordos en el mar, dado que estas operaciones han mostrado a menudo estar desproporcionadamente vinculadas a actividades de pesca ilegal, no declarada o no reglamentada y constriñen el control y el seguimiento de buques por sus Estados del Pabellón y Estados costeros;
- j) La unión de esfuerzos a nivel mundial y regional para llevar a cabo acciones para el cumplimiento de la ley de forma coordinada que tengan por objetivo los buques de «alto riesgo» registrados que enarbolan pabellones de conveniencia o que están vinculados con sistemas de propiedad sospechosos que reciben apoyo de organizaciones relevantes como INTERPOL;
- k) El apoyo a los países no comunitarios que adopten políticas relativas al modelo del Reglamento sobre la gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores (SMEFF), cuyo

objetivo es frenar el cambio frecuente de pabellón con carácter abusivo e incrementar la transparencia en relación al registro y propiedad de buques;

- l) La participación de países no comunitarios en la publicación de su listado de buques registrados bajo su pabellón y en la difusión del Registro mundial de buques de pesca, transporte refrigerado y suministro de la FAO («Registro mundial de la FAO»), que exige números de la Organización Marítima Internacional para todos los buques admisibles e identificadores únicos nacionales para todos los demás buques <sup>10</sup>;
- m) En el marco del sistema de asignación de tarjetas, la garantía de que los Estados costeros exigen datos sobre el sistema de propiedad de los buques a la hora de revisar la licencia de pesca/solicitud de autorización. Los Estados costeros se deberían abstener de conceder licencias a aquellos buques para los que no se pueda indicar con certeza quién es el propietario efectivo;
- n) El apoyo a los países no comunitarios que quieran acceder y aplicar de manera efectiva el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto de la FAO (PSMA)<sup>11</sup> y ayuda a la hora de determinar qué buques se deben inspeccionar, aquellos descritos en el párrafo j);
- o) Aumentando el escrutinio sobre importaciones de productos pesqueros en bruto y procesados por el mercado comunitario procedentes de países que no son signatarios de tratados e instrumentos internacionales de pesca<sup>12</sup>, a través de chequeos estandarizados, procedimientos de verificación e inspección de acuerdo con criterios de riesgo bajo el marco del esquema de certificación de capturas del Reglamento INDNR, y haciendo de la ausencia de ratificación e implementación de tales instrumentos internacionales de pesca

---

<sup>10</sup> LDAC (2017), LDAC Advice on the requirement for IMO numbers for importing seafood products into the EU market from non-EU vessels,

[https://ldac.eu/images/documents/publications/LDAC\\_Advice\\_on\\_IMO\\_Number\\_30May2017.pdf](https://ldac.eu/images/documents/publications/LDAC_Advice_on_IMO_Number_30May2017.pdf).

<sup>11</sup> [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/legal/docs/037t-e.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/037t-e.pdf).

<sup>12</sup> A saber: CONVEMAR, Acuerdo de Cumplimiento de la FAO, UNFSA y FAO PSMA.

un criterio automático de riesgos en futuras iteraciones con el sistema CATCH, la base de datos de la UE para certificaciones de capturas;

- p) La participación de otros países, concretamente otras naciones eminentemente pesqueras, en la adopción y aplicación de mecanismos similares al Reglamento INDNR de la UE, que les permitan identificar y sancionar a los ciudadanos responsables de las actividades de pesca INDNR, que se benefician de ellas o las apoyan faenando bajo pabellón extranjero;
- q) El trabajo con otros Estados principales de mercado, como Estados Unidos o Japón, para animarlos a adoptar medidas relativas al comercio similares a las del Reglamento INDNR de la UE. En este Reglamento se exige que los productos del mar importados se capturen y se transporten en buques que enarbolan pabellón de Estados que cumplen sus obligaciones en el marco del derecho internacional para cooperar en la lucha contra la pesca INDNR. En aquellos supuestos en los que existan pruebas documentadas de una falta de cumplimiento, se cerrara su mercado a los productos procedentes de países que no adoptan medidas para garantizar que los buques que enarbolan su pabellón no participan en actividades de pesca INDNR.