

# PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS DELFINES

## PANEL INTERNACIONAL DE REVISIÓN

### 47ª REUNIÓN

LA JOLLA, CALIFORNIA (EE.UU.)

5 DE JUNIO DE 2009

### DOCUMENTO IRP-47-07

## DOCUMENTO DE INFORMACIÓN PRESENTADO POR ESTADOS UNIDOS

### RESOLUCIÓN DE LAS POSIBLES INFRACCIONES DE UN BUQUE ANTES DE UN CAMBIO DE PABELLÓN

#### 1. Introducción

En el 41º PIR, las Partes discutieron un documento de la Secretaría, Documento [IRP-41-06](#) que presentó la situación de los buques que cambian de pabellón después de cometer infracciones, que no pueden entonces ser proseguidas por el anterior estado del pabellón ni por el actual. El Panel había pedido a la Secretaría examinar las opciones disponibles para tratar esta escapatoria aparente en el Acuerdo, que permite a los buques evitar sanciones por violaciones del Acuerdo al cambiar de pabellón antes de ser iniciada o terminada la investigación. El documento presentó varias opciones para mitigar este problema. Tras una discusión considerable, el PIR acordó que las dos primeras opciones en el Documento [IRP-41-06](#) deberían ser examinadas. El presente documento busca hacer esto y generar una discusión sobre una posible forma de tratar este asunto.

#### 2. Análisis

Mientras que la frecuencia de problema de cambios de pabellón por buques con investigaciones o sanciones pendientes no ha aumentado significativamente, sigue siendo un hueco en la gobernanza que las Partes encuentran, y es un área que merece la atención de las Partes a fin de asegurar que el APICD siga adaptando para tratar problemas de este tipo y permitir la implementación eficiente del Acuerdo y sus disposiciones.

En el análisis de este asunto, el contexto jurídico discutido en el 41º PIR puede ser encontrado en el *Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar* de la FAO (Acuerdo sobre el Cumplimiento), que establece en el Art. 3 sobre «Responsabilidad del Estado del pabellón» lo siguiente con respecto a los cambios de pabellón bajo estas circunstancias:

«5. (a) Ninguna Parte autorizará a ningún buque pesquero, registrado anteriormente en el territorio de otra Parte y que haya debilitado la eficacia de las medidas internacionales de conservación y ordenación, para ser utilizado en la pesca en alta mar, a no ser que haya constatado que:

- (i) se ha cumplido el período de suspensión de la autorización, impuesto por otra Parte, para que dicho buque pesquero se utilice en la pesca en alta mar; y
- (ii) ninguna Parte ha retirado autorización alguna para que dicho buque pesquero se utilice en la pesca en alta mar en los últimos tres años.

(b) Las disposiciones del apartado (a) anterior se aplicarán también a los buques pesqueros anteriormente registrados en el territorio de un Estado que no sea Parte en el Presente Acuerdo, siempre que la Parte interesada disponga de información suficiente sobre las circunstancias en

las que se suspendió o retiró la autorización para pescar.

(c) Las disposiciones de los apartados (a) y (b) anteriores no se aplicarán en los casos en que haya cambiado posteriormente la propiedad del buque pesquero y el nuevo propietario haya presentado pruebas suficientes de que el propietario o armador anterior no tiene ya ninguna relación jurídica, económica o de beneficio con el buque pesquero, ni control alguno del mismo.

(d) Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados (a) y (b) anteriores, una Parte puede autorizar que un buque pesquero, al que de lo contrario se aplicarían dichos apartados, se utilice para la pesca en alta mar en los casos en que la parte interesada, después de haber tenido en cuenta todos los hechos pertinentes, incluidas las circunstancias en que la autorización para pescar ha sido denegada o retirada por la otra Parte o Estado, haya determinado que la concesión de una autorización para utilizar el buque para pescar en alta mar no debilitará el objetivo y la finalidad del Presente Acuerdo.»

El Plan de Acción Internacional de la FAO sobre la pesca INN establece asimismo puntos específicos y pertinentes en la sección de «Responsabilidad del Estado del pabellón» relacionada con la Matriculación de embarcaciones pesqueras:

«38. Los Estados del pabellón deberían desalentar toda iniciativa destinada a que las embarcaciones cambien de pabellón a efectos de eludir el cumplimiento de las medidas o disposiciones de conservación y ordenación de ámbito nacional, regional o mundial. En la medida de lo posible, deberían adoptar medidas y normas uniformes, a fin de no crear incentivos para que los armadores abanderen sus embarcaciones en otros Estados.

39. Los Estados deberían adoptar todas las medidas viables, comprendida la denegación a una embarcación de la autorización para pescar y del derecho a enarbolar su pabellón, con el fin de impedir la práctica del cambio rápido y repetido del pabellón de una embarcación para eludir las medidas o disposiciones de conservación y ordenación de ámbito nacional, regional o mundial o propiciar su incumplimiento

40. Aunque la matriculación de una embarcación y la autorización para pescar son funciones diferentes, los Estados del pabellón deberían examinar la posibilidad de ejercerlas de manera que cada una de ellas tenga debidamente en cuenta la otra. Los Estados del pabellón deberían asegurar una vinculación adecuada entre las funciones de matriculación de embarcaciones y las de mantenimiento de registros de sus embarcaciones pesqueras. En caso de que no se ocupe de ambas funciones un mismo organismo, los Estados deberían velar por que exista un grado suficiente de cooperación e intercambio de información entre los organismos encargados de esas funciones.»

En este contexto, mientras que es la práctica de las Partes del APICD considerar tomar pasos para modificar los procedimientos bajo el Acuerdo para brindar una orientación clara a las Partes, las acciones que se pueden tomar para tratar este asunto directamente son función y responsabilidad fundamentales de los Estados de pabellón individuales.

Tal como se comenta en el documento IRP-41-06, existen dos opciones presentadas previamente e identificadas por el PIR como deseables para mayor consideración. La primera fue no permitir a un buque cambiar de pabellón si tiene pendiente una posible infracción o una sanción. Esto valdría en el caso que el caso que el gobierno de pabellón interesado haya sido notificado de una posible infracción pero no haya comenzado o terminado su investigación, o haya impuesto una sanción que todavía no haya sido resuelta.

Esta opción es compatible con las responsabilidades establecidas para los Estados del pabellón en el Acuerdo sobre el Cumplimiento y queda claramente dentro del derecho soberano de cualquier gobierno. Es jurídicamente factible en el marco legal nacional de cada gobierno imponer una condición de este tipo

a las transferencias de pabellón, ya sea bajo autoridad regulatoria existente o sujeto a acción legislativa. Exigiría también el desarrollo de un procedimiento interno que requeriría la confirmación con la agencia gubernamental pertinente del pabellón actual del buque que no haya infracciones pendientes antes de que pueda ocurrir la transferencia de pabellón. Aunque esto podría requerir una estrecha cooperación entre las distintas agencias gubernamentales interesadas, esta cooperación debería ya existir en el contexto de cambios de pabellón que puedan tener implicaciones bajo la resolución C-02-03 de la CIAT, así como la orientación de la CIAT a los Miembros sobre las consultas que se deben realizar cuando un buque en el Registro Regional de Buques de la CIAT cambie de pabellón entre Miembros de la CIAT.

Este enfoque no requeriría tampoco una enmienda del APICD. En su lugar, las Partes podrían comprometerse a tomar los pasos internos necesarios para evitar otorgar un pabellón a un buque si existen posibles infracciones que siguen bajo investigación, sanciones que todavía no están resueltas, o algún otro caso que podría justificar otorgar el pabellón tales como las circunstancias descritas en los párrafos 5(c) y (d) antes citados, con la comunicación apropiada a las Partes del fundamento de cualquier determinación de este tipo.

En un caso reciente en el que estuvo involucrado Estados Unidos, se aplicó este enfoque. Un buque de pesca que aspiraba al pabellón de EE.UU. manifestó que fue dado de baja recientemente de su estado de pabellón previo, pero una investigación por el Servicio de Guardacostas de EE.UU. y el Servicio Nacional de Pesquerías Marinas de EE.UU. determinó que en realidad hubo un estado de pabellón intermediario y que existían violaciones de pesca que no fue resueltas. En ese momento, se informó al armador del buque que no podría contar con documentación de EE.UU. hasta que el Estado de pabellón actual proporcionara un certificado de cancelación y se satisficieran las sanciones pendientes. Al mismo tiempo, el Gobierno de EE.UU. aprovechó la oportunidad para consultar con el Estado de pabellón actual antes de concluir el cambio de pabellón para determinar la intención del Estado de pabellón actual con respecto a la capacidad del buque. De esta forma, mediante una coordinación de las agencias pertinentes y las normas establecidas, la gama de responsabilidades del Estado de pabellón tanto generales como específicas a la CIAT puede ser satisfecha, y se puede establecer un incentivo para resolver las sanciones o investigaciones pendientes.

La segunda opción que fue discutida previamente en el PIR fue el potencial de prohibir la asignación de un LMD a un buque que haya cambiado de pabellón con una violación pendiente del período durante el cual enarbolaba el pabellón previo. Este enfoque podría desincentivar solamente los buques que buscan pescar con LMD. Requeriría también enmendar el APICD, posiblemente en el Anexo IV. Finalmente, diluye también la concentración en las acciones de los Estados de pabellón para cumplir con sus responsabilidades sin brindar una expectativa que serviría como elemento disuasivo más efectivo.

### **3. Recomendación**

Si se considerara necesario, las Partes del APICD podrían elaborar una orientación para cumplir con las responsabilidades del Estado de pabellón usando el modelo de orientación en vigor para los Miembros de la CIAT con respecto a las consultas antes de llevar a cabo un cambio de pabellón. La orientación pediría a las Partes informar mutuamente de las agencias pertinentes que deberían estar involucradas y de los puntos de contacto en las mismas. Se podría preparar un documento para la consideración de la reunión de las Partes en octubre/noviembre de 2009 para consideración por las Partes con miras a aprobar las directrices. Las Partes podrían entonces informar a las reuniones subsiguientes de las Partes de los avances en la implementación de las directrices. Las Partes podrían recomendar que la CIAT también considerase tomar acciones paralelas con respecto al programa de la CIAT, para que un buque no pudiese eludir sanciones por violaciones de las medidas de conservación y ordenación de la CIAT mediante un cambio de pabellón.