

La pesca pirata y México

/Greenpeace México

Banderas de conveniencia

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) dio a conocer recientemente un incremento importante en el número de grandes barcos pesqueros industrializados que llevan banderas de conveniencia. Según el derecho internacional, es responsabilidad del país al que pertenece la bandera (el estado de abanderamiento) garantizar que un barco que pesca en alta mar cumpla las normas y reglamentos internacionales.

Un país con banderas de conveniencia es el que registra barcos pesqueros piratas para que pesquen al amparo de su bandera a cambio de una cuota, y sin ejercer control alguno sobre las actividades del buque. Dicha embarcación no pesca en las aguas del país, el gobierno no tiene idea de dónde, qué y cuántos peces captura y rara vez, si es que lo hace, utiliza realmente los puertos del país.

Cuesta unos cientos de dólares comprar una bandera de conveniencia y es sorprendentemente fácil hacerlo. Incluso se puede obtener a través de Internet. Y con eso los pescadores piratas roban con impunidad. No sólo los barcos con bandera de conveniencia infringen rutinariamente los reglamentos de pesca en alta mar, sino que también con regularidad se dedican a la "pesca furtiva" o ilegalmente en aguas de países en vías de desarrollo (zonas marítimas ubicadas dentro de las 200 millas inmediatas a sus costas), robando a ese país las oportunidades de empleo y de ingresos.

La pesca con bandera de conveniencia amenaza la pesca sustentable, el medio ambiente marino y a los seres humanos. La Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF, en inglés), con sede en Londres, informa sobre numerosos problemas relacionados con la pesca bajo banderas de conveniencia, entre ellos: el maltrato hacia la tripulación, sueldos ínfimos y condiciones laborales peligrosísimas. Por estos motivos, Greenpeace y la ITF se han unido para solicitar que se ponga fin al sistema de banderas de conveniencia.

¿Quién protege a los piratas?

Con base en un análisis de datos del Servicio Marítimo de Lloyd's, Greenpeace calculó que existen unos 1,300

barcos pesqueros de escala industrial que navegan con banderas de conveniencia (véase cuadro 1). Más de mil de estos buques (aproximadamente 80 por ciento) navega con la bandera de Belice, Honduras, Panamá o San Vicente y las Granadinas (aunque un informe reciente indica que Panamá está tratando de limpiar su registro de buques). Los armadores "registrados" de estos buques están ubicados en 80 países, entre ellos Taiwán, la Unión Europea (principalmente España), Panamá, Belice y Honduras (véase cuadro 2).

La pesca con banderas de conveniencia se burla de los esfuerzos internacionales para regular esta actividad. Los barcos con bandera de conveniencia no cumplen ninguna norma, capturan todo lo que pueden y hacen caso omiso de cualquier reglamento vigente para proteger las especies en peligro o reducir de alguna otra forma las capturas accidentales. Saben que el estado de abanderamiento no les obliga a cumplir ninguna norma, pues aun cuando dicho Estado supiera lo que hacen, ningún país puede impedirles infringir las leyes.

No informan de sus capturas a ninguna autoridad de pesca, lo que dificulta a los científicos determinar la salud de las poblaciones de peces para efectos de su administración. Su número se incrementa conforme los gobiernos tratan de limitar las capturas de los pescadores legales para conservar las menguantes poblaciones de peces. A menos que se eliminen las banderas de conveniencia, esta laguna en el derecho internacional continuará creciendo y minando los esfuerzos internacionales para mantener las poblaciones de peces y proteger la biodiversidad marina.

Greenpeace no sólo considera que los barcos pesqueros con bandera de conveniencia en el mar son piratas, sino también que los buques de carga que dan servicio a los barcos pesqueros, con bandera de conveniencia en el mar (suministrando provisiones o transportando los peces al mercado), deben ser considerados asimismo buques piratas, ya que garantizan que los barcos con bandera de conveniencia continúen su tarea con impunidad.

Reconocimiento del problema de la pesca pirata

El secretario general y la Asamblea General de la ONU han hecho énfasis en la necesidad de erradicar la pesca

pirata. Su resolución más reciente, adoptada el 30 de octubre de 2000, dice:

" La Asamblea General:

[...] Al observar con preocupación que la pesca no autorizada en áreas de jurisdicción nacional y la pesca en alta mar/pirata, no registrada y no regulada siguen siendo uno de los más graves problemas que en la actualidad afectan a las poblaciones de peces mundiales y a la sostenibilidad de los recursos marinos vivos y observando asimismo que la pesca no autorizada en zonas de jurisdicción nacional y la pesca en alta mar/pirata, no registrada y no regulada tienen un impacto nocivo sobre la seguridad alimentaria y las economías de muchos Estados, particularmente Estados en vías de desarrollo,

"[...] 11. Requiera a los Estados que no lo hayan hecho, que tomen medidas para disuadir que adquieran nueva bandera barcos pesqueros que tienen sus banderas para evitar el cumplimiento de las obligaciones aplicables y garantizar que los barcos pesqueros con derecho a su bandera no pesquen en zonas de jurisdicción nacional de otros Estados a menos que estén debidamente autorizados por las autoridades de los Estados en cuestión y de conformidad con las condiciones señaladas en la autorización, y que no pesquen en alta mar en contravención de las medidas de conservación y administración aplicables; [...]

"(Resolución A/55/L.11 de la Asamblea General de la ONL)".

Kofi Annan, secretario general de las Naciones Unidas, declaró ante la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Océanos y la Ley del Mar (A/55/61), el 20 de marzo de 2000 (párrafo 120) que: "el frecuente uso de capturas ilegales, no reguladas y no registradas (IUU, por sus siglas en inglés) se considera uno de los más graves problemas que afectan a la pesca mundial. Es probable que tenga consecuencias trascendentales para la administración sostenible de la pesca a largo plazo...".

Por su parte, Manuel Esquivel, ex presidente de Belice, afirma que su país recibe muchas quejas diplomáticas sobre la pesca pirata hecha por barcos con bandera de Belice: "No podíamos hacer mucho. Esta gente no es responsable ante nadie. Los barcos no se ven nunca en Belice. El registro de buques de Belice está privatizado. Debería existir una responsabilidad apropiada (*Sunday Express*, RU 4.4.99).

John Prescott, delegado del primer ministro del RU en su discurso ante Naciones Unidas en abril de 1999 declaró: "No se debe permitir a estos bucaneros modernos saquear nuestros mares en su beneficio a expensas directas de vidas de marineros, y del ambiente[...] Yo parti-

Cuadro 1. Barcos con bandera de conveniencia por país (Estado de abanderamiento)

Bandera	Número de buques 24 m	Tonelaje total	Tonelaje medio	Longitud media (m)
Belice	404	347,036	859	51.5
Honduras	395	173,050	436	44.8
Panamá	214	167,969	785	46.5
San Vicente y las Granadinas	108	181,753	1,683	59.0
Guinea Ecuatorial	56	30,985	553	50.2
Chipre	45	103,455	2,299	54.8
Vanuatu	34	50,608	1,489	55.1
Sierra Leona	27	9,757	362	42.8
Mauricio	22	7,581	345	45.9
Antillas Neerlandesas	18	17,482	971	54.8
Totales	1,323	1,069,887	824	49.9

Fuente: Servicio de Información Marina de Lloyd's 1999

cularmente deploro la pesca pirata inconsiderada con banderas de conveniencia que hemos visto amenazando los bancos de pez espada de la Antártica, con consecuencias vitales para las aves, incluido el errante albatros."

La pesca pirata con México

La pesca pirata no sólo afecta a las pesquerías del mundo y a las especies en peligro de extinción; también afecta directamente a las pesquerías de México. La segunda pesquería mexicana en importancia por volumen y ventas es la atunera. La pesca del atún está controlada por la Comisión Interamericana del Atún Tropical del Pacífico, cuya jurisdicción abarca toda un área de regulación que va desde Estados Unidos hasta Chile. La Cámara Nacional de la Industria Pesquera, Canainpesca, ha denunciado en diversas ocasiones que barcos europeos abanderados por países centroamericanos y sudamericanos están pescando en el área utilizando artes de pesca altamente depredadoras como FAD (balsas para agregar peces en inglés), lo cual está llevando a la pesquería del atún a un estado crítico. Lo cierto es que países como Belice, Honduras, Panamá y Ecuador abanderan barcos sin ningún control. Tanto así que incluso Bolivia, un país sin costa, está abanderando barcos europeos. La mayoría de estos barcos pesqueros piratas son españoles (véase cuadro 2). Panamá abanderó recientemente al buque atunero más grande del mundo el "Panamá Tuna", de propiedad española.

Estos barcos piratas imposibilitan un manejo sustentable de la pesquería, ya que no respetan cuotas, utilizan artes y métodos de pesca no selectivos que capturan peces juveniles de atún, especies vulnerables y en peligro de extinción como tortugas marinas, tiburones, pez es-

Cuadro 2. Países donde tienen su base las compañías propietarias de barcos con bandera de conveniencia

País	Número de barcos de bandera de conveniencia de empresas del país	Unión Europea*	Número de barcos de bandera de conveniencia de empresas del país
Taiwán	199	España	116
Unión Europea*	166	Portugal	12
Belice	145	Grecia	11
Panamá	121	Reino Unido	10
Honduras	109	Dinamarca	4
Singapur	62	Francia	4
Corea del Sur	52	India	4
Japón	41	Holanda	3
China	37	Italia	2
Guinea Ecuatorial	36	Finlandia	1
		Suecia	1

Fuente: Servicio de Información Marítima de Grecia 1998

Cuadro 3. Mortalidad incidental de especies en número de ejemplares, en 10 mil lances de pesca de atún con red de cerco

Especies	Lances asociados con cardúmenes libres	FAD	Lances asociados con delfines
Delfines	8	25	5,000
Atunes juveniles	2,433,000	130,680,000	70,000
Pez dorado	2,100	513,870	100
Tiburones	12,200	138,580	
Pato	530	118,660	
Salmon dorado	270	30,050	
Peces chicos	1,010	12,680	3
Picudos	1,440	6,540	520
Jurel		2,980	
Peces grandes		200	30
Tortugas marinas	580	1,020	100
Convinas		50	
Total	2,448,138	130,905,655	75,753

Fuente: IATTC

pada, entre otros, además de otras especies comerciales de peces que son desechadas como desperdicio (véase cuadro 3). Más de 90 por ciento de la captura con FAD es incidental de especies no objetivo. Con esta técnica se causa un impacto a los ecosistemas marinos y no es sustentable. La diferencia entre la técnica que utiliza la flota mexicana y los FAD es inmensa: en la primera se capturan alrededor de 75 mil individuos de diversas especies mientras que con FAD se capturan ¡hasta 130 millones!

Las autoridades de Pesca mexicanas reconocen el problema de la utilización de FAD:

"México ha reiterado su preocupación por la generalización en el uso de los Dispositivos Agregadores de Peces (FAD) y por la transferencia del esfuerzo de pesca con esta técnica hacia otros mares. Asimismo, respetuosamente se propuso a la Comisión se lleven a cabo tra-

bajos que permitan definir, en el corto plazo, medidas adicionales para reducir la mortalidad de juveniles (como la prohibición del uso de FAD), así como las investigaciones científicas para cuantificar las capturas incidentales de otras especies no objetivo de esta pesquería y que lleven a la adopción de medidas para evitar estas capturas. (Declaración de México ante la XVI Reunión Ordinaria de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico CICAA-ICCAT, celebrada en Río de Janeiro, Brasil del 15 al 22 de noviembre de 1999)."

La Canainpesca ha denunciado que las capturas y prácticas depredadoras de estas flotas han llevado a que los atunes disminuyan de tamaño, de 13.5 kilos a 7.2 kilos. Además, afirman que dichas flotas pesqueras extranjeras son altamente subsidiadas, por lo que México no puede competir en los mercados e incluso sus productos están invadiendo el mercado mexicano.

Solución al problema

Plan de acción global de la FAO

Reconociendo el carácter mundial del problema, la comunidad internacional se está preocupando cada vez más por la pesca pirata, en particular por la pesca con bandera de conveniencia y del fracaso de algunos Estados de bandera en el control de sus barcos pesqueros. En los últimos años la Asamblea General de Naciones Unidas ha adoptado algunas resoluciones en el debate anual sobre los Océanos y la Ley del Mar. Resallando las amenazas a los océanos mundiales, el secretario general y la Asamblea General de la ONU han puesto énfasis especial en la necesidad de erradicar la pesca pirata.

En 1999, la UNFAO estableció un proceso para negociar un Plan de Acción Internacional para "evitar, disuadir y eliminar" la pesca pirata, no registrada y no regulada (IUU). Este proceso fue reforzado por una reunión de ministros de pesca en Roma en marzo de 1999, que puso un énfasis especial en el problema de las banderas de conveniencia, y por la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) de abril 1999.

En la primera ronda de negociaciones de la FAO (Roma, del 2 al 6 de octubre de 2000) participaron delegados de más de 40 naciones pesqueras. Expertos gubernamentales, organismos no gubernamentales (ONG) y otros redactaron un borrador preliminar de un plan de acción internacional trazado en una reunión anterior de expertos técnicos en mayo de 2000, en Sidney, Australia. El borrador de Sidney incluía disposiciones que alentaban a los países a tomar medidas concretas contra

la pesca con banderas de conveniencia mediante el cierre de puertos y mercados y la penalización de armadores de barcos que utilizaran banderas de conveniencia.

Postura de México ante la solución

En la reunión de Roma diversos países, en especial México, Brasil y la Unión Europea, tuvieron éxito en debilitar drásticamente e incluso suprimir completamente las disposiciones claves del borrador del acuerdo. México insistió en que cualquier medida encaminada a restringir el acceso a los mercados o a negar el acceso a los puertos a barcos pesqueros con bandera de conveniencia constituiría un impedimento para el libre comercio. Brasil secundó en gran parte la postura de México y la Unión Europea logró suprimir la mayor parte de las disposiciones que exigían a los gobiernos castigar o tomar alguna otra medida contra empresas de su jurisdicción (por ejemplo, empresas con base en España).

El ejemplo más grave de falta de compromiso por parte de los gobiernos para tomar medidas fue el rechazo de una disposición que exigía a los Estados que consideraran según sus leyes nacionales como violación el comercio del pescado o productos del pescado derivados de la pesca IUU. Lo mismo se aplica a los elementos clave del texto del borrador relativo al cierre de puertos y mercados, a la pesca mu o con banderas de conveniencia. Greenpeace considera inaceptable el uso de argumentos de libre comercio para oponerse a estas disposiciones cruciales. De ninguna forma el libre comercio justifica que la pesca incontrolada por parte de flotas con banderas de conveniencia continúe libremente.

Asimismo, se ha creado una laguna en el derecho internacional por los contratos de fletamiento mediante los cuales barcos con banderas de conveniencia son contratados por países para pescar a veces en zonas distantes de las aguas de esos países y fuera de su control. Empresas brasileñas, por ejemplo, han desarrollado recientemente amplios vínculos con buques y empresas con banderas de conveniencia mediante contratos de fletamiento. En la reunión de la FAO de octubre de 2000, Brasil se opuso a las disposiciones que exigían a los estados garantizar que sólo permitirían contratos de fletamiento con buques y empresas de pesca que faenaran cumpliendo el derecho internacional.

Diversos países, entre los que están Noruega, Estados Unidos, Sudáfrica, Australia y Japón finalmente pusieron "reservas" sobre diversas partes del acuerdo del borrador debido a que era demasiado débil, obligando a la FAO a programar otra ronda de negociaciones.

México lideró la postura en contra de la adopción de medidas para controlar la pesquería pirata e insistió en que cualquier medida encaminada a restringir el acceso a los mercados o a negar el acceso a los puertos a barcos pesqueros con bandera de conveniencia constituiría un impedimento para el libre comercio. La postura de México fue primordial para boicotear las negociaciones en la reunión de octubre de 2000.

Esta es una postura absurda, ya que en primer lugar se está solapando una actividad ilegal por parte de piratas en aras del libre comercio. Es como si México dijera que se debe permitir el acceso a mercados, puertos y aeropuertos para traficantes ilegales de animales y plantas silvestres o incluso para narcotraficantes, ya que de otra manera se impediría el libre comercio. En segundo lugar, va en contra de la conservación de especies marinas y las prácticas de manejo sustentables de las pesquerías. México ha afirmado en diferentes foros su preocupación por las artes de pesca depredadoras utilizadas por las flotas piratas, las cuales van en detrimento de las pesquerías mexicanas ya que la pesca pirata afecta tanto los recursos pesqueros de los que dependen la industria pesquera mexicana como el mercado en sí.

Exigencias de Greenpeace

Cerrar puertos a buques piratas

Las empresas de pesca pirata con frecuencia utilizan puertos en los que las autoridades solapan el origen ilícito de la captura y las consecuencias para el ambiente. Estos puertos son una puerta al mercado mundial de muchos millones de dólares.

Greenpeace exige que los gobiernos nieguen el acceso a sus puertos a barcos pesqueros de bandera de conveniencia y a buques de apoyo con el fin de abordar de forma eficaz el problema de la pesca pirata. En caso de duda, los Estados del puerto deben inspeccionar los barcos pesqueros que soliciten entrada en sus puertos, para comprobar la legitimidad de sus capturas.

Algunos de los Estados de estos puertos han tomado medidas en esta dirección. En julio de 2000, Sudáfrica prohibió la descarga de todos los buques de la "lista negra" establecida por la ICCAT de 345 palangreros de atún con banderas de conveniencia. Sudáfrica también ha reforzado sus requisitos de declaración de descarga.

Cerrar mercados a pescado capturado por piratas

Los comerciantes e importadores de pescado en países con mercado mantienen sus puertas abiertas a pescado capturado ilegalmente. Las empresas con banderas de con-

veniencia tienen pocos problemas en obtener acceso a mercados de países en donde existe demanda de sus productos. Los comerciantes e importadores de pescado alimentan el negocio pirata e, indirectamente, minan los esfuerzos de administración y conservación internacionales, al pagar precios elevados por especies populares sobrepescadas que se han convertido en objeto de estrictos controles de administración.

Greenpeace exige, asimismo, que empresas comerciales y minoristas de pescado actúen responsablemente. Existen ejemplos en los que ya se ha hecho esto. Mitsubishi, que compra aproximadamente 40 por ciento del atún de grado sashimi importado en Japón, se ha comprometido a dejar de comprar cualquier pescado procedente de palangreros identificados por la ICCAT. A la acción de la empresa siguieron presiones efectivas de Greenpeace, la Federación de Asociaciones Cooperativas de Pesca de Atún de Japón, la Unión de Todos los Pescadores de Japón y la Federación de Trabajadores del Transporte Internacional. Esta petición fue repetida por la Agencia de Industrias Pesqueras Japonesas y se hizo también a otras 111 empresas comerciales de atún.

Cerrar empresas piratas

Uno de los aspectos más difíciles del problema de la bandera de conveniencia es tratar de localizar al verdadero dueño de los barcos pesqueros que la utilizan. Los piratas normalmente utilizan empresas ficticias o de encubrimiento para ocultar la identidad y nacionalidad de los verdaderos armadores. Esto dificulta encontrar y penalizar a los armadores de barcos con banderas de conveniencia que operan ilegalmente. El Servicio de Información Marítima de Lloyd's ubica a cientos de empresas de más de 70 países como armadoras de los 1,323 barcos pesqueros con bandera de conveniencia que figuran en el cuadro 1. La mayoría de los barcos con banderas de conveniencia está relacionada como propiedad de empresas registradas en Taiwán, la Unión

Europea, Belice, Panamá y Honduras. Las empresas de pesca pirata de la UE tienen su base principalmente en España.

No hay duda de que las empresas con base en Belice, Honduras y Panamá, que aparecen en la lista de Lloyd's, no son las verdaderas propietarias de los barcos con banderas de conveniencia. No obstante, la información disponible es un indicio del alcance internacional del problema y de que tanto España como Taiwán son los principales refugios de empresas de pesca piratas. Indica, asimismo, la clara necesidad de una actuación internacional apropiada por parte de los gobiernos para determinar las verdaderas identidades de las empresas que son propietarias y faenan con barcos pesqueros con bandera de conveniencia y cerrar, penalizar o sancionar de alguna otra forma a las empresas que faenan dentro de su jurisdicción.

Greenpeace exige que durante el tiempo adicional asignado al proceso, los gobiernos acuerden tomar medidas fuertes y urgentes contra la sobreexplotación de las poblaciones de peces del mundo y de los océanos por parte de flotas que faenan al margen de las normas y reglamentos internacionales. Greenpeace insiste, asimismo, en que los gobiernos que se mostraron particularmente obstructivos en la reunión de octubre, entre ellos México, reconsideren sus posiciones antes de la reunión de febrero.

Finalmente, la laguna en el derecho internacional que permite a países tales como Belice, Honduras y San Vicente y las Granadinas vender sus banderas a empresas y barcos pesqueros sin escrúpulos debe cerrarse. No se debe permitir que estos países registren barcos con el fin de obtener su bandera. No obstante, hasta que eso suceda, la única forma de evitar una pesca de barcos con banderas de conveniencia es cerrar puertos a esos buques, cerrar mercados al pescado que capturan y castigar a las empresas que sean las verdaderas propietarias de flotas pesqueras con banderas de conveniencia.

DE INTERNET:

Comprar una bandera de conveniencia, tan fácil como hacer la compra por Internet: www.flagsofconvenience.com

¿Puede clasificarse cualquier buque?, ¿con qué rapidez puede obtenerse una bandera de conveniencia?, ¿cuánto cuesta? Sorprendentemente rápido, sorprendentemente fácil y sorprendentemente barato...

Con respecto a Camboya, la página indi-

ca: "Se acepta cualquier buque para su registro, sea cual fuere su tonelaje, su edad, nacionalidad o lugar en donde estén domiciliados los armadores y la nacionalidad de los oficiales y la tripulación".

De Honduras: "Se puede registrar un buque bajo bandera hondureña en un máximo de 24 horas después de presentar la solicitud y la documentación pertinente". Los únicos documentos que se requieren para un registro provisional son el "contra-

to de venta, el certificado de tonelaje y un poder". Para el registro permanente se necesitan 2 documentos adicionales: certificado de supresión del registro anterior y un certificado de navegabilidad (en caso de que el buque tenga más de 20 años).

El coste del registro de un barco y la cuota anual para obtener la bandera de Malta asciende aproximadamente a 500 dólares estadounidenses para un barco pesquero de 824 toneladas.