

52/2015

21 de mayo de 2015

*Fernando del Pozo**

LAS BANDERAS DE CONVENIENCIA Y LA
SEGURIDAD MARÍTIMA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LAS BANDERAS DE CONVENIENCIA Y LA SEGURIDAD MARÍTIMA

Resumen:

El sistema de banderas de conveniencia (o registros abiertos) proporciona a los armadores un medio para sortear las estrictas legislaciones nacionales (europeas y norteamericanas) en material laboral. Pero su asociación con sociedades de clasificación sub-estándar ha traído consigo el abandono de todo rigor en materia de seguridad frente a accidentes, y se ha convertido en el medio favorito de terroristas y traficantes de armas, droga y seres humanos para sustraer sus barcos de la acción de la ley.

Los registros secundarios o especiales han sido un intento de algunas naciones para limitar el éxodo de sus barcos a aquellas banderas, pero dista de haber tenido el éxito deseado. Es precisa una reforma concertada del sistema.

Abstract:

The flags of convenience (or open registers) provide the shipowners the means to sidestep the strict national (European and American) labour legislations. But their association with sub-standard classification societies has brought a slackening of the necessary strictness in matters of safety, and have become a favourite system for terrorists and drugs, weapons and human beings traffickers to avoid the action of the law enforcing agencies.

Secondary or special registers have been some nations' attempt to limit the migration of their ships to those flags, but it has proved largely unsuccessful. A concerted reform of the system is necessary.

Palabras clave:

Armador, bandera de conveniencia, buques, Paris MoU, registro abierto, registro especial, segundo registro, seguridad marítima, sociedad de clasificación.

Keywords:

Classification society, flag of convenience, maritime safety, maritime security, open register, Paris MoU, second register, special register, shipowner, ships.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

“When a ship is registered with one of these flags, a curtain of secrecy descends. It’s as valuable if you are a terrorist as if you’re a money launderer, someone who wants to sink a ship for insurance purposes or work its crew to death before abandoning them unpaid. As long as governments and the United Nations turn a blind eye to the way Flags of Convenience allow criminals to operate anonymously, ships will be used to transport everything from drugs and illegal immigrants to the supplies used by the Al-Qaeda men who blew up the US Embassies in Kenya and Tanzania.”

David Cockcroft, secretario general de la International Transport Workers Federation, 9 Dic 2001.¹

INTRODUCCIÓN

La historia de las banderas de conveniencia es antigua, pero no muy brillante. La práctica de izar en un barco – mercante o de guerra - una bandera diferente de su verdadera nacionalidad está documentada desde la más remota antigüedad, pero siempre fue algo episódico, relacionado con las hostilidades del momento, y por tanto considerado una más o menos legítima *ruse de guerre*. Sólo alcanzó una cierta continuidad y unidad de propósito cuando a mediados del siglo XIX los barcos negreros que hacían la carrera del Atlántico frecuentemente izaban otro pabellón en lugar del propio para evadir la represión de las naciones que habían empezado a repudiar la esclavitud y ocultar sus atroces actividades a las autoridades de la propia nación.

La historia moderna de las banderas de conveniencia comenzó en realidad ya entrado el siglo XX cuando los armadores norteamericanos, para evadir unos impuestos considerados abusivos y unos costes crecientes de la mano de obra, empezaron a matricular sus barcos en Panamá², y poco después en Liberia, considerados entonces ambos países prácticamente protectorados norteamericanos. Aquellos objetivos fiscales y de ahorro de costes laborales que presidieron la primera diáspora fueron también la causa de una segunda en Grecia en los años 1980 a Chipre, Malta, Liberia y otros, cuando el gobierno de Andreas Papandreu aumentó de manera repentina y muy considerable los impuestos a los armadores de la primera flota mercante del mundo por número de buques³, y aún siguen siendo la base de la moderna historia de las banderas de conveniencia, aunque la incidencia relativa de ambos motivos ha variado sustancialmente en el tiempo.

¹ Reproducido en *Dangerous Waters*, John Burnett, p. 310.

² Parece sin embargo que la motivación principal de los dos primeros buques de pasaje norteamericanos en adoptar la bandera panameña (1922) fue la posibilidad de servir legalmente alcohol a bordo al pasaje, en la época de la prohibición. *Why so many shipowners find Panama’s flag convenient*. BBC news, 14 Aug 2014.

³ Muchos de sus buques sin embargo son de cabotaje, necesarios para mantener las comunicaciones con su numerosísimo archipiélago, por lo que su clasificación por tonelaje es considerablemente inferior (8º puesto, alrededor del 3% del mundial).

La adopción en Europa del sistema impositivo para navieras llamado *tonnage tax*, el mismo que hizo tan atractivo Panamá en los años veinte, reemplazando los impuestos sobre beneficios de sociedades, ha hecho desaparecer actualmente la cuestión fiscal como argumento en favor de las banderas de conveniencia, al menos en Europa. Las consideraciones de costes laborales en cambio han crecido empujadas por una legislación europea muy protectora de los derechos de los trabajadores, de sus salarios y de la relación entre períodos de embarque y de descanso en tierra, que elevan los costes de personal a más del 30% de los costes generales de explotación de una naviera, a pesar de no ser una industria intensiva en personal. Como resultado, a la hora de planear la explotación de un determinado tráfico y considerar costos y beneficios, el armador no puede dejar de considerar los distintos abanderamientos entre sus opciones.

REGISTROS ABIERTOS

Existe una cierta confusión producida por el uso indistinto de los términos “bandera de conveniencia” y “registro abierto”. Aunque en puridad ambos términos designan conceptos disimilares (la bandera representa a la nación, y el “registro abierto” es la organización – estatal o no - que lleva a cabo los trámites) en la práctica denotan lo mismo, pues los registros están normalmente amparados por una nación. No son sin embargo términos totalmente intercambiables, ya que hay matices ideológicos: los armadores prefieren “registro abierto”, subrayando así la libertad para registrar en uno de ellos barcos de cualquier parte del mundo, mientras que los sindicatos prefieren (y han conseguido hacer más popular) “bandera de conveniencia”, cuyas connotaciones peyorativas subrayan el daño producido al muy regulado – y controlado por los sindicatos - mercado del trabajo en Europa y los Estados Unidos.

El resultado neto de esta sutil distinción entre ambas denominaciones es que aunque la lista de registros abiertos es factual y objetiva, la de banderas de conveniencia, que debería ser coincidente, es una lista variable promulgada anualmente por la *International Transport Workers Federation* (ITF), una federación de sindicatos⁴ que comenzó su beligerancia en este asunto en 1948 cuando adoptó una resolución amenazando boicotear los barcos transferidos a bandera panameña, y que amplió en 1958 a todas las banderas de conveniencia.⁵

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

⁴ El sindicato español afiliado es la UGT.

⁵ Ver la página web que la ITF dedica a las banderas de conveniencia: <http://www.itfglobal.org/en/transport-sectors/seafarers/in-focus/flags-of-convenience-campaign/>

conveniencia⁶, que cada año se alarga, u ocasionalmente acorta, incluyendo de vez en cuando algunos segundos registros europeos (q.v.). La lista no tiene meramente unos fines estadísticos: la ITF solicita a los sindicatos locales afiliados actuaciones para boicotear la operación de buques de esas banderas, actuaciones 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*. No ha tenido sin embargo una influencia significativa – tal vez porque se contentan con alcanzar los objetivos laborales - en revertir el proceso de abanderamiento de conveniencia.

La simple lectura de la lista de la ITF, que incluye casos tan exóticos como los de Bolivia, Moldavia o Mongolia que no tienen puertos marítimos, y otros cuyas economías parecen existir sólo en un mundo virtual, así como la no desdeñable cantidad de coincidencias con los mal llamados “paraísos fiscales”⁷, da una idea clara de los objetivos escasamente lícitos de muchas de esas instituciones.⁸

Pero los sindicatos no pueden ser el árbitro exclusivo para evaluar la calidad de una bandera, y por ello 25 naciones europeas⁹ además de Rusia y Canadá se asociaron en 1978 en el llamado *Paris Memorandum of Understanding* (Paris MoU) para llevar a cabo en puerto unas inspecciones de calidad mutuamente reconocidas que pudieran dar una evaluación más objetiva que la meramente basada en quejas sindicales. Pronto además se dieron cuenta de que las políticas de personal no son evidentemente el único, ni siquiera 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 llevan a cabo en puertos de las naciones participantes, son en principio aleatorias, pero el sistema está concebido de manera que la frecuencia de las inspecciones aumenta según el número y calidad de las deficiencias encontradas en inspecciones anteriores.

⁶ La lista actual (2015) está formada por 34 banderas de conveniencia y segundos registros (estos citados aquí en 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.

⁷ El extraño término “paraíso fiscal” viene de un error en la traducción del término popular inglés *tax haven* (refugio fiscal) en el que *haven* (refugio, puerto) fue confundido por algún periodista indocto con *heaven* (cielo, paraíso). El resultado ha hecho inmerecida fortuna en el lenguaje periodístico español, tal vez por sus connotaciones vagamente poéticas frente a la más seria y descriptiva denominación original.

⁸ A falta de una lista “oficial” de *tax havens* (existen muchas en internet, pero ninguna es autoritativa) no es posible hacer una comparación fiable, pero se puede afirmar sin temor a equivocarse que al menos la mitad de los registros abiertos están en naciones consideradas refugios fiscales (o “centros financieros *offshore*”, como suelen preferir llamarse).

⁹ Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania y Suecia.

El resultado son unas listas en las que anualmente se compilan los varios miles de inspecciones, se procesan con algoritmos que garantizan la objetividad, y finalmente se agrupan en las listas *negra*¹⁰, *gris* y *blanca*, por orden decreciente de gravedad y número de las infracciones. Las listas están pues limitadas a las banderas que frecuentan puertos europeos, con lo que quedan sin evaluar un número considerable de banderas de conveniencia, pero dentro de esta limitación es más objetiva que la infamante de la ITF, con la que muestra considerables diferencias, al incluir muchos más elementos de juicio que meramente las cuestiones laborales. Esto arroja luz sobre algunos de los aspectos más oscuros de los registros abiertos.

Porque 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 mucho menos en la imposibilidad legal de requisarlos por el Estado en caso de guerra, lo que es una preocupación importante para los EEUU (y debería serlo para otros gobiernos, una de cuyas indelegables responsabilidades es la defensa). Su importancia radica en un conjunto de consecuencias muy negativas que vienen inevitablemente unidas al hecho de que los países de esas banderas tienen un escaso interés en su prestigio y en la seriedad de sus instituciones.

Esto se hace particularmente evidente al comparar los relativos éxitos del registro secundario británico – pero abierto a todas las naciones - de la Isla de Man con los mucho más populares de Liberia, Panamá o Bahamas. Las tasas de registro de Isla de Man¹¹ son una pequeña fracción de lo que otros cargan, y sus requisitos de nacionalidad de las tripulaciones simplemente inexistentes, por lo que desde el punto de vista de la competitividad cabría esperar que desplazarían a los demás del mercado. Sin embargo el registro de Isla de Man ha atraído tan solo unos 12 MTm de registro (1,31% del mundial), mientras que Panamá (178 MTm, 22,63%), Liberia (76 MTm, 11,14%), Bahamas (42 MTm, 5,02%)¹² y otros más, todos ellos más caros que Isla de Man, gozan de mucho más abundante y sólida clientela¹³.

La razón para esta paradoja hay que buscarla en que Isla de Man mantiene una excelente reputación de ausencia de accidentes, es decir, de inspecciones exigentes que delega tan solo en una selecta lista de prestigiosas sociedades de clasificación¹⁴, lo que da

¹⁰ La del año 2013 es, por orden de peor a mejor: Tanzania, Honduras, República Dominicana, Togo, Moldavia, Sierra Leona, Islas Cook, Comoras, San Vicente y Granadinas, y Camboya.

¹¹ Comenzaron siendo prácticamente simbólicas, (£375 por una sola vez, independientemente del tonelaje), aunque después se han ido complicando y encareciendo. Aún así son notoriamente inferiores a las de la mayoría de los registros abiertos.

¹² Los porcentajes no se corresponden con exactitud con las cifras absolutas, ya que han sido tomados de diferentes fuentes y fechas de referencia, pero son suficientemente aproximados para ilustrar el argumento.

¹³ *Second Registers: Maritime Nations Respond to Flags of Convenience, 1984-1998* Rodney Carlisle. p. 338.

¹⁴ American Bureau of Shipping, Bureau Veritas, Nippon Kaiji Kyokai, Det Norske Veritas, Germanischer Lloyd,

una clara idea de qué es lo que ciertos armadores desaprensivos buscan en los registros que aceptan inspecciones de sociedades de clasificación de mala fama o simplemente desconocidas.¹⁵ (Esta desventajosa comparación con los registros abiertos más conspicuos no implica necesariamente que el registro de Isla de Man no haya tenido éxito. Su verdadero objetivo, que era el disuadir a los armadores británicos de marcharse a banderas de conveniencia ha sido conseguido en gran medida, según muestran las estadísticas comparadas de los últimos años.)

Estos registros, indiferentes al prestigio de la bandera, permiten al armador elegir libremente la sociedad de clasificación - cuyas inspecciones son preceptivas para el abanderamiento y el seguro - de entre una lista que puede incluir prestigiosas agencias, como *Lloyd's*, *Det Norske Veritas*, *Bureau Veritas*, RINA o el *American Bureau of Shipping* y otras pertenecientes a la exclusiva *International Association of Classification Societies* (IACS), pero que también incluye otras que no pasan de ser una dirección postal de un refugio fiscal, de las que no cabe esperar inspecciones rigurosas que requieren importantes inversiones en material y personal.

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

En resumen, el problema de los registros abiertos es la admisión de sociedades de clasificación cuestionables como garantía de la certificación. Esto es lo que realmente atrae a esas banderas a una clientela cuyos objetivos a menudo son menos que respetables.

Como resultado de este atractivo, 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, cifras de 2012) que acaparan cerca del 60% del mundial, cinco son banderas de

Lloyd's Register, Registro Italiano Navale.

¹⁵ *Second Registers*, p. 325 ff.

conveniencia según la ITF, y de las dos restantes (Hong Kong y Singapur) la primera es considerada comúnmente el segundo registro de China.

Una importante consideración, que pasó inadvertida hasta que la piratería se adueñó de los titulares de los periódicos en la primera década de este siglo, es que cuando el armador toma un pabellón de conveniencia implícitamente renuncia a la protección de su nación, aceptando en su lugar la dudosa protección legal y nula protección militar que podrían proporcionar la escasa diplomacia y las inexistentes marinas militares de Liberia, Panamá, Bolivia o Mongolia. Aunque las fuerzas navales de la OTAN (operación *Ocean Shield*) y de la Unión Europea (EUNAVFOR *Atalanta*) combaten la piratería sea quien sea el atacado, es evidente que las banderas establecen prioridades, y que éstas adquieren aún más valor en el caso - históricamente no infrecuente y ciertamente no imposible - de hostilidades en una zona de paso obligado del tráfico marítimo, como los estrechos de Hormuz, Bab-el-Mandeb, o Malaca.

Al menos en parte como consecuencia de la beligerancia de la ITF y sobre todo de la actividad del *Paris MoU* y la similar ejercida por EEUU en sus puertos, la *International Chamber of Shipping* se ha visto impelida a dar una opinión que, aunque más matizada es también negativa: “*Es preciso llegar a un equilibrio entre las ventajas comerciales que tiene para los armadores elegir una bandera en particular, y la necesidad de disuadir el uso de registros de buque que no cumplen con sus obligaciones internacionales. Mientras que las compañías navieras son las que tienen la responsabilidad primaria de operar sus buques con seguridad, es el estado de pabellón el que debe exigir el cumplimiento de las reglas*”.¹⁶

REGISTROS ESPECIALES O SEGUNDOS REGISTROS

El quebranto producido a las haciendas nacionales, pero sobre todo a las oportunidades de empleo de la gente de mar, por estas instituciones de dudosa legitimidad es considerable, y escasas las opciones para contrarrestar con medidas nacionales un problema que es eminentemente transnacional. La reducción de impuestos fue rápidamente 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, y que ha tenido un cierto éxito en la retención de buques bajo las banderas nacionales.

¹⁶ *A balance has to be struck between the commercial advantages of ship owners selecting a particular flag and the need to discourage the use of any ship register that does not meet its international obligations. While it is shipping companies that have primary responsibility for the safe operation of their ships it is the flag state that must enforce the rules.* (2014 Annual Review)

Pero ello no fue suficiente, y pronto un nuevo mecanismo más sofisticado fue hallado y puesto en práctica: desde 1984 un cierto número de naciones europeas y americanas¹⁷ han creado registros secundarios, uno o varios por nación, de los que la mayoría 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, mientras que permitían conservar el pabellón nacional y evitaban algunos de los principales inconvenientes de aquellas, sobre todo en lo referente a la baja calidad de inspecciones y normas de seguridad.

En realidad esta loable intención de los segundos registros les coloca en una difícil posición: si se acercan demasiado a la estructura y modo de operación de los registros abiertos para mejor competir con ellos, por ejemplo admitiendo sociedades de clasificación de mala reputación, acaban en la *lista negra* de la ITF o, peor aún, en la del *Paris MoU*, y, según reza el castizo dicho, para ese viaje no hacían falta alforjas. Así vemos en la actual lista de la ITF a los Registros Internacionales alemán y francés, al americano de las Islas Marshall o al inglés de Gibraltar (aunque es preciso consignar que todos ellos están en la *lista blanca* del *Paris MoU*, por lo que hay que deducir que su democión a la lista negra de la ITF es exclusivamente por cuestiones laborales). Si, por el contrario, los segundos registros procuran mantener una seriedad y prestigio similar a los genuinos registros nacionales, como el mencionado caso de la Isla de Man, entonces su atractivo se reduce. Una de las manifestaciones de este difícil equilibrio es la variada selección como sede del registro secundario de sus islas nacionales, de sus posesiones *offshore*, o el propio territorio continental, lo que indica los esfuerzos que ante este problema hicieron las naciones originadoras para aparentar distanciamiento del registro secundario sin perder la afiliación nacional.

Respecto a la tripulación, las normas de los segundos registros son muy variadas. Mientras algunos admiten total libertad como los registros abiertos, la mayoría suele incluir la obligación de que una parte de la tripulación sea nacional, o en el caso de la UE de una nación miembro, 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)¹⁸. Las diferencias entre ellos, aparte de la variación de porcentajes, suele residir en el tipo de facilidades ofrecidas a

¹⁷ Alemania, Bélgica (Luxemburgo), Brasil (Distrito de Manaos), Dinamarca, EEUU (Islas Marshall), España (Canarias), Francia (Islas Kerguelen y Registro Internacional Francés), Holanda (Antillas Holandesas), Italia, Noruega, Portugal (Islas Madeira), y Reino Unido (Isla de Man, Bermuda, Gibraltar),

¹⁸ Lo que no ha impedido que el registro de Canarias haya tenido el dudoso honor de ser el primero de los registros especiales en ser incluido en la infamante lista de la ITF, debido presumiblemente a presiones de los sindicatos locales, aunque posteriormente fue retirado, mientras que otros más permisivos lo han sido más tarde (Alemania, Antillas Holandesas, Bermuda, Francia, Gibraltar, Islas Marshall) o no lo han sido nunca.

ciudadanos no comunitarios, muy influidas por la presión de los sindicatos locales (p. ej., exigencia o no de certificado de residencia o permiso de trabajo, o preferencia a los que tienen la misma lengua materna, como es el caso de las naciones iberoamericanas para España y Portugal).

Una diferencia importante entre los registros abiertos y los segundos registros, resultado estadístico de las diferencias normativas, es que mientras que estos últimos incluyen una cantidad relativamente importante de buques propiedad de compañías del país del pabellón (generalmente superior al 30%, incluso hasta el 94% en el caso del registro especial de Dinamarca), en la práctica totalidad de los registros abiertos todos los buques son de propiedad extranjera (la excepción, casi anecdótica, es Chipre, de cuya propiedad son el 1,5% de los buques bajo bandera chipriota).¹⁹

Un beneficioso efecto adicional del segundo registro frente al abierto, nada despreciable cuando se consideran los riesgos que comporta la piratería o las guerras locales en zonas de tránsito obligado, es que cuando aquél permite conservar la bandera nacional, o existen acuerdos explícitos de defensa entre la nación de pabellón y la dueña del segundo registro (caso de las Islas Marshall con EEUU, p.ej.) esos barcos tienen derecho cuando están amenazados a la defensa y apoyo de la fuerza naval correspondiente, en ventajoso contraste con lo antes expresado de los pabellones de conveniencia.

Pero el éxito de los segundos registros en el intento de frenar el éxodo a banderas de conveniencia ha sido tan solo 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 de conveniencia, mientras que Alemania, Dinamarca, Francia, Países Bajos y Noruega lo aumentaron.²⁰ España mantuvo un porcentaje casi igual²¹. Es imposible saber con certeza si esas pérdidas de tonelaje habrían sido aún mayores de no existir los segundos registros, aunque la lógica sugiere que algún freno habrán supuesto.

LÍMITES DE LOS REGISTROS ABIERTOS Y ESPECIALES

Toda esta migración de las flotas nacionales hacia registros abiertos o segundos registros tiene sin embargo un límite. Los buques especializados, como gaseros, de servicio de plataformas petrolíferas, o científicos, son mucho menos atraídos por aquellas ventajas, y

¹⁹ *Second Registers*, p.338

²⁰ Cabe observar que la falta de éxito de Alemania y Francia ha sido *a pesar de* que sus permisivas prácticas las han llevado a la ignominiosa lista de la ITF.

²¹ *Second Registers*, p.339. Según el *Review of Maritime Transport* del año 2014 de la UNCTAD el porcentaje de buques españoles bajo bandera extranjera es del 68,64%. No es sin embargo comparable con años anteriores (el 80% en 1997 y 2007) al haber cambiado ciertos criterios que afectan al cálculo (especialmente la nacionalidad del *beneficial owner*).

ello por varias razones: las tripulaciones suelen ser menores, y los gastos de explotación tienen otras partidas importantes que rebajan el peso relativo de la de personal, por lo que la incidencia de los salarios en el coste de explotación es inferior, con lo que se reduce el principal incentivo para la migración; la cualificación requerida es generalmente más alta, por lo que la marinería no cualificada de Filipinas u otros sitios del SE asiático, apta para picar pintura, manejar estachas y poco más, no es deseable; y la mayor exposición a accidentes obliga a unas normas de seguridad mucho más exigentes, incompatibles tanto con personal no cualificado como con las permisivas inspecciones de algunas sociedades de clasificación asociadas a los registros abiertos.

Otra limitación es el tráfico de cabotaje, para el que no es legalmente permisible el uso de una bandera no nacional. Este factor, cuya importancia varía según las naciones y su configuración marítima, ha sido determinante para establecer la sede de los segundos registros en la metrópoli o en territorios más o menos dependientes. El gran número de *ferries* y pequeños buques de cabotaje en Grecia que sirven a sus numerosísimas islas, y en alguna menor medida en otras naciones europeas con importantes archipiélagos nacionales, como Italia, España, Reino Unido, Dinamarca o Suecia, ponen límite al porcentaje de tonelaje emigrado a registros abiertos.

CONSECUENCIAS PARA LA SEGURIDAD FRENTE A ACCIDENTES

La fragilidad que un sistema de inspecciones permisivo induce en la seguridad frente a accidentes y efectos de la naturaleza queda patente al considerar que las medidas para paliarlos son costosas, pues imponen limitaciones o redundancias al diseño, como el doble casco de los petroleros, conllevan costos recurrentes, como la renovación de material de salvamento o mantenimiento de los equipos contraincendios, y obligan a capacitaciones específicas que encarecen los gastos de personal. La evitación de esos costos añadidos, cuya utilidad sólo se ve cuando el accidente ya ha ocurrido, es una poderosa fuerza que mueve a los armadores y sus barcos hacia los permisivos registros abiertos y sus sociedades de clasificación sub-estándar.

Así, la seguridad frente a accidentes (o más bien la falta de ella) es una realidad que se nos recuerda desde las páginas de los periódicos cada vez que hay un naufragio u otro tipo de accidente marítimo, que a menudo no sólo afecta al buque defectuoso o mal mantenido y su tripulación, sino que también pone en riesgo a los que están cerca, a la carga, al puerto, o al propio medio marítimo. Las responsabilidades civiles generadas por un accidente se acotan por medio del legal pero escasamente ético procedimiento de las compañías de un solo barco, a su vez propiedad de otras mayores ("*beneficial owners*"), con lo que posibles responsabilidades pecuniarias por reparaciones o multas quedan limitadas al

capital social de la compañía propietaria en primera instancia, generalmente apenas superior al precio del barco, y casi siempre muy inferior al precio de la carga.

Pero la bandera en este contexto no es más que un medio para un fin, y la prueba está en los motivos de la excepción a la regla de general huida a banderas extranjeras. Tal fue el caso del *ferry Estonia*, trágicamente hundido en 1994 en un temporal del Báltico debido a una letal combinación de diseño deficiente, pésimo mantenimiento e imprudencia temeraria (cuyo peso relativo depende de si el opinante es estonio, alemán, sueco o finlandés) que se llevó 852 vidas.

Estonia llevaba apenas dos años de independencia cuando decidió que un *ferry* del porte del sueco *Wasa King*, aún de buen ver en el mercado de segunda mano, era lo mínimo indispensable que reclamaba la dignidad de la nueva nación, eso sí, siempre que llevase bandera y tripulación estonia. Normalmente esto no debía haber sido un problema, pero, según el excelente resumen de Luis Jar Torre ²² *“como en 1992 el registro estonio no era aceptable para el banco hipotecario, hubo que registrar el ferry en Chipre y ‘crearle’ una naviera chipriota (Estline Marine Co. Ltd) participada al 50% por la estatal Estonian Shipping Co. (ESCO) y una filial luxemburguesa de la sueca N&T. Sobre esta base, el buque pudo fletarse a ‘casco desnudo’ a otra naviera estonia (la E-Line, también propiedad de la ESCO y N&T), inscribirse en un registro especial y, finalmente, izar la bandera estonia en su popa, lo que permitió que E-Line contratara a ESCO una tripulación estonia y ESCO subcontractara a N&T los aspectos más técnicos”*.

El que el objetivo primario (bandera y tripulación estonia) fuera en principio más loable que meramente evadir impuestos o el más frecuente de orillar legislación laboral no debe hacernos cerrar los ojos a este cúmulo de enjuagues que, utilizando el registro abierto de Chipre, uno de los más conspicuos en el negocio de amparar buques inseguros, consiguió de paso uno de los objetivos más habituales (baja calidad de las inspecciones) y con él una considerable reducción de la seguridad frente a accidentes, que combinada con la tradicional actitud soviética de displicencia hacia las normas de seguridad (todavía muy presente en la entonces recientemente independiente Estonia), dieron el trágico resultado dicho.

CONSECUENCIAS PARA LA SEGURIDAD FRENTE A ACTOS DELICTIVOS U HOSTILES

Hay sin embargo unas consecuencias ocultas de índole mucho más negativa que la reducción de la seguridad frente a accidentes. La opacidad con que operan los registros abiertos y las estructuras financieras que los apoyan, la superficialidad de las inspecciones de

²² *La catástrofe que tenía que ocurrir*, Luis Jar Torre, Revista General de Marina Mayo 2008.

las sociedades de clasificación que aquellos aceptan, la facilidad y baratura de inscripción, que hace muy simple el proceso de cambiar de nombre y registro (y por tanto de hacer desaparecer un barco, o por el contrario de reutilizar para el comercio uno ya declarado para desguace) actúan como un imán para organizaciones criminales, terroristas o traficantes de armas, drogas o personas.

Según David Cockroft, secretario general de la ITF, “*el tráfico de armas, la capacidad de ocultar grandes sumas de dinero, el tráfico ilegal de mercancías y personas y otras actividades ilegales prosperan en los refugios fuera de todo control que ofrece el sistema de banderas de conveniencia*”^{23 24}.

Es sabido, por ejemplo, que Osama ben Laden tenía unos 20 barcos habitualmente astrosos y decrépitos (un terrorista que se respete tiene cosas más importantes de qué ocuparse que del aspecto y seguridad de sus barcos) que cambiaban de nombre, puerto de registro y bandera con más frecuencia que Osama de su famosa chilaba blanca. Uno de ellos cambió de identidad cinco veces en tres años; otro, después de varios viajes llevando productos tan inocentes como semilla de sésamo y cemento, hizo uno en 1998 para llevar los explosivos que se usaron en los atentados contra las Embajadas de EEU en Nairobi y Dar-es-Salaam. Luego desapareció sin dejar rastro. No parece necesario subrayar que todas esas fugaces banderas eran de conveniencia, y sus sociedades de clasificación de una calidad abismal.

Una de las consecuencias de los atentados del 11 de septiembre de 2001 menos conocidas fuera del ámbito marítimo, pero de capital importancia, fue la adopción el 1 de julio de 2004 por todas las naciones signatarias del convenio *Safety of Life at Sea* (SOLAS) de la Organización Marítima Internacional (IMO) del llamado *International Ship and Port Facility Security Code* (ISPS)²⁵.

El *ISPS code* obliga a tomar un número de medidas, que deben estar debidamente certificadas, como tener un sistema de identificación automática (AIS), sistemas de alerta, registro de actividad, planes de protección y acuerdos con los puertos sobre reparto de responsabilidades, designación de un oficial responsable de la protección frente a actores

²³ *Flags that hide the dirty truth*. Robert Neff

²⁴ En su infatigable denuncia de la corrupción alimentada por el sistema de banderas de conveniencia, David Cockroft compró en Panamá – según la BBC - en el año 2000 por 4.000\$ un certificado de primer oficial, a pesar de carecer de las cualificaciones y experiencia necesarias. *Why so many shipowners find Panama's flag convenient*. BBC news, 14 Aug 2014

²⁵ No deja de ser una inconsistencia que un conjunto de medidas de seguridad frente a acciones deliberadas (*security*) haya sido hecho al amparo de un acuerdo sobre medidas frente a accidentes (*safety*), pero esto no es más que un reflejo de la organización interna del IMO, que a su vez sigue para ello razones históricas aunque ilógicas.

externos (hoy parece increíble que tal figura no existiera hasta 2004), una organización con similares responsabilidades en cada puerto, y una considerable lista de medidas tendentes a mejorar la protección frente a terroristas, piratas y otros enemigos externos.

Por lo tanto las naciones no han sido ciegas y sordas a las nuevas exigencias que la amenaza del terrorismo ha traído al mundo marítimo. El problema es que no basta con crear la legislación, es preciso también hacerla cumplir. Y es aquí donde los registros abiertos proporcionan la pantalla que oculta a esos barcos de la mirada inquisitiva de las agencias de la ley.

Un caso paradigmático de banderas que amparan acciones delictivas es el de Camboya. En 1994 estableció un registro abierto, el *Cambodian Shipping Corporation* (CSC) con sede en Singapur, y en 2002 contaba ya con un número de buques entre 400 y 600, aunque algunas fuentes los cifran en el doble. Aunque sus condiciones en principio eran similares a las de la generalidad de los registros abiertos, el añadido de que los trámites se hacían por internet y en menos de 24 horas parece que incrementó su fama, y el atractivo que presentaba para buques despreocupados por la seguridad se hizo irresistible: según el periódico *The Guardian*, en 2002 de los 450 buques registrados entonces 25 habían sufrido naufragios, 41 colisiones, 9 incendios, 45 arrestos, y a 9 se les prohibió la entrada en puertos europeos debido a sus pésimas condiciones de seguridad. Pero eso no era todo, ni siquiera lo más grave: pronto se hizo evidente que un gran número de barcos de ese registro se dedicaban a actividades ilegales, de las que el contrabando de tabaco en Albania y Creta era la más inocente: exportación de petróleo de Irak durante el embargo, tráfico de seres humanos en Japón y en Creta, tráfico de drogas y, lo que atrajo más atención de organismos internacionales, contrabando de armas.

El aroma a podrido funciona en las dos direcciones: atrae la atención de las organizaciones interesadas en reprimirlo (las Naciones Unidas, la ITF y los EEUU en este caso) que lo denuncian, aunque poco pueden hacer más allá de los boicots de la ITF, pero también atrae poderosamente la del crimen organizado, terroristas y estados interesados en burlar controles e introducir cuñas destructivas en el mundo civilizado, como ocurrió con Corea del Norte y su reiterado uso de la bandera camboyana, a pesar de ser la misma Corea un notable miembro de la infame lista de la ITF (aunque no aparece en la del Paris MoU ya que sus barcos jamás visitan Europa).

El caso de tráfico de armas más conocido es España, pues fue una fuerza naval española (integrada en una multinacional) la que localizó, detuvo, inspeccionó, apresó y marinó el buque, fue el del mercante de propiedad norcoreana *Song Sang*, registrado en Camboya y rebautizado como *So San* por el expeditivo procedimiento de repintar las últimas

letras. En noviembre de 2002 se tuvo noticia de que transportaba armas norcoreanas a algún lugar de Oriente Medio, mientras estaba en vigor un embargo de armas a Irak. El registro que llevó a cabo la fuerza naval española descubrió 15 misiles balísticos *Scud* con sus correspondientes cabezas de combate, además de otros explosivos y productos químicos de aplicación militar, todo ello oculto bajo un cargamento de cemento. El hecho de que posteriormente las fuerzas norteamericanas a quienes se entregó el barco le dejaran seguir camino al determinarse que se dirigía a Yemen, no sujeto al embargo, no oculta el hecho indiscutible de que el gobierno norcoreano estaba convencido de la ilegalidad de la carga, pues el barco no exhibía bandera alguna (ni siquiera la de Camboya que le correspondía), se resistió a la inspección y llevaba la carga cuidadosamente oculta.

El 2002 el buque griego *Winner* con bandera también camboyana fue apresado por una fuerza francesa y hallada una gran cantidad de cocaína. Estos y otros hechos delictivos, y la presión internacional que se originó por su causa, movieron al Gobierno de Camboya – que previamente había declarado su indiferencia hacia quién se registraba o cuáles eran sus actividades - a revocar su amparo del CSC en 2002, y seis meses más tarde a crear un nuevo registro, el *International Ship Registry of Cambodia*, con sede en Busan, Corea del Sur, mientras declaraba que ya no había buques norcoreanos con la bandera de Camboya. Lo cual no significa que Corea del Norte cesara sus delictivas y lucrativas actividades. En 2003 el *Pong-su* salió de Corea del Norte con su propia bandera, cambió de registro en Singapur al de Tuvalu, y se dirigió a Australia donde se le descubrió un importante cargamento de heroína, lo que unido a la cocaína del *Winner* da una luz considerable sobre las fuentes de financiación de ese gobierno. Hoy se sabe que su bandera favorita para esas actividades es actualmente la exótica de Mongolia.

De la seriedad de Mongolia como bandera de registro puede dar idea el incidente del 11 de marzo pasado en el Mediterráneo central, cuando se recibió en los buques próximos y posteriormente en los servicios de guardacostas una llamada de socorro de un buque que manifestó tener una inundación y consiguiente pérdida de propulsión, ciertamente no debidas al mal tiempo pues las condiciones de viento eran Beaufort 2 a 3. Hechas las averiguaciones pertinentes resultó ser un patrullero desmilitarizado, originalmente georgiano, en tránsito de Grecia a Nigeria, tripulado por cinco georgianos, con bandera de Mongolia y registro de Ulan-Bator (cuya distancia a la costa más próxima es de unos 1.500 Km). Este extravagante transporte fue descubierto solamente gracias a la avería (lo que parece demostrar lo minucioso de las inspecciones de Ulan-Bator), por lo que es preciso preguntarse sobre las actividades no conocidas de la bandera marítima de Mongolia.

Un interesante fenómeno es el de las naciones que hospedan banderas de conveniencia y que sin embargo abanderan sus barcos en otras de parecido pelaje. Por

ejemplo, de 408 buques con bandera norcoreana sólo 187 pertenecen a esa nación; el resto son de naciones tan “ilustres” en este negocio como las ya mencionadas Camboya y Tuvalu, pero también Tonga, Comoras, o São Tomé e Príncipe, y al parecer nueve de ellos son de armadores egipcios y sirios, vocacionalmente dedicados al tráfico de seres humanos en el Mediterráneo, a través de sociedades radicadas (en Delaware!). Parece evidente que, puesto que las abismales condiciones que esos registros ofrecen son similares, y sus sociedades de clasificación básicamente las mismas, el propósito de abanderar los barcos de una nación de nulo prestigio en otra similar es simplemente el de confundir a la vigilancia internacional para facilitar las operaciones delictivas a que se dedican.

CONCLUSIONES

La generalización del sistema de banderas de conveniencia, que ha hecho familiar la vista de las banderas de Liberia, Panamá, Chipre y otras similares en las popas de mercantes visitando nuestros puertos, no debe hacernos olvidar que el objetivo primario de esas banderas es en el mejor de los casos el escasamente defendible de sortear unas legislaciones laborales que tratan de proteger a la gente de mar, castigada por unos salarios que a duras penas compensan la dureza de la vida en la mar.

Más grave es que, desde el punto de vista de la seguridad marítima frente a accidentes, esas banderas de conveniencia ofrecen a menudo, gracias a las permisivas sociedades de clasificación a las que recurren, la oportunidad de seguir explotando buques con la vida útil más que sobrepasada, y de evitar irresponsablemente los gastos que un razonable respeto por la seguridad de la vida humana en la mar lleva consigo.

Pero, aún más importante, los corruptos mecanismos técnicos y financieros que ofrecen esas banderas de conveniencia y su asociación con desacreditadas sociedades de clasificación residentes en refugios financieros son un caldo de cultivo para males mayores, y delincuentes de gravísima entidad como terroristas, traficantes de drogas, de seres humanos y de armas buscan siempre amparo en ellas.

Es importante subrayar que, aunque en principio la seguridad frente a accidentes y la seguridad frente a acciones humanas deliberadas son conceptos muy diferentes y que en general conciernen a diferentes agencias de la ley, es un hecho indiscutible que el delincuente que deliberadamente atenta contra la seguridad indefectiblemente hace caso omiso de la prevención de accidentes, por lo que ambos problemas se solapan, y ambos buscan el amparo de las banderas de conveniencia. La lección que debemos aplicar es que la exigencia de las normas de seguridad frente a accidentes facilita el aislamiento e identificación de terroristas y traficantes de armas, drogas y seres humanos. O en otras palabras, el intercambio fluido de información entre agencias policiales, fiscales, de

seguridad de la vida humana, de administración de puertos, etc., es vital, pero desgraciadamente poco practicada²⁶.

El sistema de los registros especiales o secundarios instituido por algunas naciones europeas, España incluida, ha sido un movimiento en la buena dirección²⁷, que sin embargo no ha logrado atraer al redil al porcentaje de flota mercante que se esperaba, y cuando lo ha hecho, sus concesiones normativas las han acercado en exceso al sistema de registros abiertos al que aspiran a sustituir.

Parece que ello merece un estudio detallado que debería sentar las bases de una reforma – que debería ser armonizada entre los socios europeos – que atraiga las flotas de propiedad europea a sus banderas, siempre manteniendo un alto baremo de exigencia en seguridad, en protección a las tripulaciones y en transparencia fiscal, que hoy en gran medida están confiados a la conciencia de los armadores. Una cuidadosa comparación de la normativa y *modus operandi* de las banderas secundarias europeas que han tenido más éxito – como Isla de Man o Italia – con nuestra bandera secundaria de Canarias y otras europeas que no han conseguido el objetivo propuesto sin duda daría indicaciones del camino a seguir.

La guía que debe presidir esta revisión es el Artículo 91 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada y ratificada por la mayoría de las naciones marítimas, que reza: “*Ha de existir una relación auténtica entre el Estado [de pabellón] y el buque*”, sucinta frase que tiene la fuerza de un sólido alegato contra las banderas de conveniencia, hecho además desde el texto legal más importante en derecho marítimo internacional.

Fernando del Pozo*
Almirante (R)

²⁶ Un caso histórico que debía servir de ejemplo del uso de datos fiscales para la represión del crimen organizado es el del arresto del notorio criminal Al Capone por evasión de impuestos, cuando el FBI desesperó de poder probar sus numerosos crímenes

²⁷ No se puede sin embargo dejar de observar un cierto grado de cinismo en las naciones europeas al arbitrar un sistema que orilla la estricta legislación que ellas mismas se han dado en materia laboral.

Bibliografía

Second Registers: Maritime Nations Respond to Flags of Convenience, 1984-1998 Rodney Carlisle. http://www.cnrs-scrn.org/northern_mariner/vol19/tnm_19_319-340.pdf

The Outlaw Sea: A World of Freedom, Chaos and Crime. Langewiesche, William. North Point Press, New York, 2004.

Dangerous Waters. Burnett, John. Plume Books, New York, 2003.

Flags that hide the dirty truth. Robert Neff. Asia Times, 20 Abril 2007.

Why so many shipowners find Panama's flag convenient. BBC news, 14 Aug 2014, <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-28558480>

La catástrofe que tenía que ocurrir, Luis Jar Torre, Revista General de Marina Mayo 2008