

# **EL TRANSPORTE MARÍTIMO, LOS PABELLONES DE CONVENIENCIA Y EL USO RESPONSABLE Y SOSTENIBLE DE LOS OCÉANOS**

José Manuel SOBRINO HEREDIA<sup>1</sup>  
Catedrático de Derecho Internacional Público  
Universidade da Coruña

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. – 2. EL CRECIENTE FENÓMENO DE LOS PABELLONES DE CONVENIENCIA. 2.1 La discrecionalidad del Estado de pabellón para asignar su pabellón. 2.2 La discrecionalidad del Estado de pabellón y las razones tras el auge de la flota con bandera de conveniencia. – 3. LOS EFECTOS ADVERSOS PARA EL MEDIO AMBIENTE MARINO DE LA PROLIFERACIÓN INDISCRIMINADA DE BUQUES CON PABELLÓN DE CONVENIENCIA. 3.1 Una insuficiente garantía para la protección de medio marino: la jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón sobre buques con bandera de conveniencia. 3.2 La necesaria intervención de terceros Estados: el Estado ribereño y el Estado rector del puerto. – 4. CONSIDERACIONES FINALES.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El transporte marítimo desempeña un papel importante en el comercio internacional. Con la globalización y el desarrollo de nuevas

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación «La dimensión marítima del Pacto Verde Europeo» (ref. PID2020-117054RB-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 del 1 de septiembre de 2021 al 31 de agosto de 2024, del que el autor es uno de sus investigadores principales.

Todas las páginas web citadas han sido consultadas por última vez el 29 de septiembre de 2023.

tecnologías, el transporte marítimo se ha convertido en el medio más utilizado para el transporte de mercancías<sup>2</sup>. Hecho que explica, también, su considerable impacto medioambiental en los mares, los océanos, el aire y la fauna, esto es, en el medio marino. A mayor volumen de transporte marítimo, mayor huella medioambiental, en particular por lo que se refiere a los gases de efecto invernadero, la contaminación atmosférica, el ruido submarino, las especies exóticas, o la contaminación por hidrocarburos.

Hoy en día, el transporte marítimo está absolutamente internacionalizado y, así, en un mismo barco, pueden coincidir armadores de un país, bandera de otro y personal de un tercero o cuarto. Por ello, debemos distinguir, al hablar de la flota mercante y pesquera mundial, entre países que abanderan barcos y países propietarios de barcos<sup>3</sup>. Y, dentro de los primeros, países de abanderamiento tradicional y países de abanderamiento de conveniencia. En este escenario, los pabellones tradicionales se enfrentan cada año a la dura competencia de los pabellones de conveniencia, esto es barcos que enarbolan el pabellón de un país diferente al de su propietario<sup>4</sup>, y que se ven favorecidos por normas fiscales más flexibles, mano de obra más barata o ayudas públicas. Estos factores de desequilibrio, la búsqueda continua de la reducción de los costes, una dura competencia en el mercado contribuye a la huida de los pabellones tradicionales hacia las banderas de conveniencia.

A lo largo de los siglos, el transporte marítimo ha ido evolucionando de acuerdo a las necesidades del comercio internacional y el desarrollo técnico para construir barcos de mayor capacidad y puertos con instalaciones más eficientes. A partir de los años 70, se observó un incremento en el tráfico marítimo internacional, gracias en parte a la aparición del contenedor y a la especialización de los buques para transportar todo tipo de mercancía<sup>5</sup>. Y, desde hace décadas se asiste al

---

<sup>2</sup> Un análisis de la importancia de este modo de transporte, y en el que se tiene, también, en cuenta el impacto de la Covid-19 y el conflicto armado en Ucrania, puede consultarse en el Informe de 2023 de la UNCTAD sobre el transporte marítimo. <https://unctad.org/es/publication/examen-del-transporte-maritimo-2023>. En cuanto al importante peso de este sector en la economía de la UE, puede verse en Asociación Europea de Navieras (ECSA), <https://www.ecsa.eu/news/download-2020-update-economic-value-eu-shipping-industry-oxford-economics>. *EU Transport in figures, the statistical pocketbook 2020*, [https://ec.europa.eu/transport/media/media-corner/publications\\_es](https://ec.europa.eu/transport/media/media-corner/publications_es).

<sup>3</sup> La flota mundial navega bajo ciento cincuenta y seis pabellones diferentes. La globalización del transporte marítimo ha ido acompañada de una disociación entre el pabellón del buque y la nacionalidad del armador para casi el 60 por 100 del tonelaje transportado. En 2020, cinco de los diez primeros países son pabellones de registro abierto o de conveniencia (Panamá, Liberia, Islas Marshall, Malta, Bahamas); tan solo la República de Panamá transporta el 19 por 100 del tonelaje de la flota mundial. UNCTAD, *Review of Maritime Transport*, 2021.

<sup>4</sup> Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF), <http://www.itfglobal.org/fr/transport-sectors/seafarers/infocus/flags-of-convenience-campaign/>.

<sup>5</sup> La literatura relativa al transporte marítimo donde se examina esta realidad jurídica, económica y social, y su evolución es muy abundante, a título ilustrativo: BEURIER, J. P., «Le

incremento del número de buques matriculados en registros abiertos, entre los que se encuentran los navíos con pabellón de conveniencia, barcos en los que no se da una relación auténtica con el Estado de pabellón<sup>6</sup>. La actuación de esta flota, sobre todo, en el caso de los buques subestándar puede incidir negativamente tanto en la seguridad marítima como en el ecosistema marino.

El auge de las banderas de conveniencia se explica, como veremos, por razones principalmente económicas derivadas del interés lucrativo que tienen tanto para los propietarios de estos buques como para los Estados que acogen estos pabellones. Pero, también, se ha visto facilitado por la ambigüedad que rodea la legalidad de dicha práctica y por las deficiencias que padecen la normativa internacional en materia de seguridad marítima y prevención de la contaminación marina. El resultado de la conjunción de estos factores es la expansión de las banderas de conveniencia y de sus inconvenientes, entre ellos, el de no aportar una mejora sustancial al desarrollo socioeconómico de los países de abanderamiento, el de socavar los derechos y libertades de las personas que trabajan en estos barcos y el de constituir una grave amenaza para el medio marino.

Una de las principales razones del éxito de los pabellones de conveniencia es la flexibilidad, o incluso la inexistencia, de controles de seguridad marítima que los rodea. Esta situación se explica porque la

---

transport maritime, le droit et le désordre économique international», en *La mer et son droit. Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, París, Pedone, 2003, pp. 87; BILLARD, J., *Port-Conteneurs. La révolution des transports maritimes*, París, Techniques, 2003; DAKOURI, J. C., *Droit des transports maritimes*, París, L'Harmattan, 2015; GUILLAUME, J. (Dir.), *Les transports maritimes dans la mondialisation*, París, L'Harmattan, 2008; MIRAMBEL-PARIS, A. y FRÉMOND, D., *Deux mille ans de commerce maritime*, París, Éd. Gallimard, 2014; MILER, R. K. et al., *Containerization in Maritime Transport: Contemporary Trends and Challenges*, CRC Press, 2022; MONTORI, A., ESCRIBANO, C. y MARTÍNEZ, T., *Manual del transporte marítimo*, Barcelona, Marge Books, 2015; PONS, H. y VENTURELLI, N., *Le transport maritime*, París, Le Genie Editeur, 2018; ROMERO, R. y ESTEVE, A., *Transporte marítimo de mercancías*, Barcelona, E. Marge Books, 2017; TAPANINEU, U., *Maritime Transport*, Kogan Page, 2020.

<sup>6</sup> La mayoría del transporte marítimo mundial se realiza bajo pabellones de conveniencia. La Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF) se ocupa de elaborar una lista evolutiva de banderas de conveniencia. Los siguientes treinta y dos registros han sido declarados como tales por el Comité de Prácticas Aceptables de la ITF: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Bolivia, Birmania, Camboya, Islas Caimán (GB), Comoras, Chipre, Guinea Ecuatorial, Segundo registro, de Francia, Registro Marítimo Internacional de Alemania, Georgia, Gibraltar, Honduras, Jamaica, Líbano, Liberia, Malta, Islas Marshall, Mauricio, Mongolia, Antillas Holandesas, Corea del Norte, Panamá, San Tomás y Príncipe, San Vicente, Sri Lanka, Tonga y Vanuatu. Tres de estos pabellones de conveniencia —Panamá, Liberia y las Islas Marshall— son, con diferencia, los más representados en la flota mundial. En 2022, representaban en conjunto el 44,3 por 100 de la capacidad de carga mundial. En comparación, los buques mercantes registrados en China, el principal país exportador del mundo, representaban solo el 5,2 por 100 de la capacidad total. Otros pabellones de conveniencia utilizados con frecuencia son Malta (5,2 por 100 de la capacidad) y Bahamas (3,3 por 100), véase <https://unctad.org/publication/review-maritime-transport-2023>.

mayoría de los pabellones de conveniencia se encuentran en países en desarrollo, que no suelen disponer de recursos físicos, materiales, tecnológicos y financieros necesarios para el ejercicio efectivo del control sobre sus buques. Son países que, como veremos, cuentan con registros abiertos, en los que se concede el pabellón a buques propiedad de extranjeros, sin que exista un vínculo sustancial entre ellos e, incluso, puede ocurrir que el buque no esté presente cuando se registra o que nunca haya estado en los puertos de estos países<sup>7</sup>. Por otro lado, la utilización de pabellones de conveniencia permite prolongar la vida útil de los buques en condiciones no permitidas en los Estados marítimos tradicionales<sup>8</sup>.

Los propietarios de los buques, en un contexto marcado por la cruda competencia en el sector del transporte, acuden a estos países de abanderamiento de conveniencia con el objetivo de minimizar los costes y eludir determinadas normas fiscales y laborales mediante complejas maniobras jurídicas que actúan a modo de pantalla, dificultando determinar quién es el responsable en casos de accidentes en el mar o de incumplimiento de las normas internacionales o nacionales aplicables a la navegación marítima. En muchos casos, el ahorro económico y el máximo beneficio se logra a costa de la seguridad, lo que puede estar en el origen de vertidos, accidentes y catástrofes marítimas que provocan daños severos al medio marino. En resumen, los armadores son los que más se benefician de los pabellones de conveniencia. Estos armadores explotan las instituciones y la mano de obra disponibles en estos países a bajo coste, sin contribuir realmente a su desarrollo.

Otro motivo que explica la expansión de esta flota, lo encontramos, como decíamos, en las propias normas internacionales que regulan estas actividades. Principios como la libertad de navegación y la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón, así como el establecimiento de un régimen de responsabilidad flexible, dan a los Estados libertad y protección en la gestión de los buques que enarbolan su pabellón. Esta práctica se ve agravada por la ambigüedad que rodea la legalidad de

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, el caso de Liberia, donde es posible registrar un buque en Estados Unidos simplemente poniéndose en contacto con el cónsul de Liberia o su oficina marítima en Nueva York. PAYNE, R. J., «Flags of convenience and oil pollution: a threat to national security?», *Houst J Int Law*, 1980, núm. 3, pp. 67-99.

<sup>8</sup> En este sentido la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) denunciaba, en marzo de 2023, la vejez y mal estado de conservación de un número importante de buques que navegan por el Mediterráneo, bajo la bandera de las Islas Cook, Palau, Sierra Leona y Togo, y que son denunciados por este hecho y por el impago de los salarios a sus tripulaciones, de treinta y tres casos de abandono de tripulaciones y por poner en riesgo al medio marino. Y, recuerdan al respecto que tanto el Memorando de Acuerdo de París como el de Tokio han prohibido o amonestado a los buques que enarbolan esas banderas para que no sean admitidos en los puertos de la mayoría de los países de Europa y Asia-Pacífico. Puede consultarse esta denuncia en <https://www.cadenadesuministro.es/noticias/las-cuatro-banderas-de-conveniencia-senaladas-por-la-itf/>.

conceder pabellones de conveniencia. Esta ambigüedad se basa, por un lado, en el poder discrecional de los Estados para asignar su pabellón. Por otro lado, se sustenta, también, en la imprecisión de la definición del concepto de relación auténtica contenida en el art. 91 CNUDM, que es la única condición exigida al Estado a la hora de asignar su pabellón a un buque<sup>9</sup>.

Ante esta confusa situación, la Comunidad internacional viene reaccionando diplomática y convencionalmente, proliferando las conferencias internacionales, y la adopción de convenciones internacionales y de otros textos de diverso valor jurídico por los Estados y por las Organizaciones internacionales más afectadas por estas prácticas, como son la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estos esfuerzos van dirigidos, por un lado, a limitar la discrecionalidad del Estado a la hora de conceder su pabellón, incluyendo obligaciones relativas al ejercicio de la jurisdicción y control sobre sus buques. Y, por otro lado, a reconocer también competencias de vigilancia y control sobre esos buques a terceros Estados, en particular, los Estados ribereños y, sobre todo, los Estados rectores del puerto. Ahora bien, este marco jurídico que se encuentra en plena evolución, padece ciertas limitaciones, derivadas no tanto de la falta de adhesión por los Estados de pabellón de conveniencia a estos convenios internacionales, sino, más bien, por el margen de discrecionalidad concedida a los Estados de abanderamiento en la interpretación y aplicación de los mismos, o, por algo mucho más prosaico, la carencia de recursos humanos y financieros para poder cumplir y hacer cumplir sus disposiciones.

Si la práctica de los pabellones de conveniencia parece ofrecer una tentadora perspectiva de enriquecimiento para los propietarios de navíos y, también, de desarrollo económico para los países que la acogen, no deja de ser una solución que, en demasiados casos, ponen en peligro tanto la seguridad marítima como la protección del medio marino. Para examinar esta situación, en mi trabajo me referiré primeramente a la práctica creciente de los pabellones de conveniencia (2), para centrarme, seguidamente, en el impacto que estos navíos pueden tener sobre el estado del medio ambiente marino (3).

---

<sup>9</sup> Sobre la noción de «relación auténtica», véanse, entre otros: COGLIANTI-BANTZ, V. P., «Disentangling the Genuine Link: Enquiries in Sea, Air, and Space Law», *Nordic Journal of International Law*, 2010, núm. 79, pp. 383-342; CORBIER, I., «Le lien substantiel: expression en quête de reconnaissance», *Annuaire de droit maritime et océanique*, vol. 26, 2008, núm. 1, p. 269; SLOANE, K. D., «Breaking the genuine link: The contemporary international legal regulation of nationality», *Harvard International Law Journal*, 2009, núm. 50, pp. 1-60; TACHE, S. W., «The Nationality of Ships: The Definitional Controversy and Enforcement of Genuine Link», *International Lawyer*, 1982, núm. 16, pp. 301-312.

## 2. EL CRECIENTE FENÓMENO DE LOS PABELLONES DE CONVENIENCIA

### 2.1. La discrecionalidad del Estado de pabellón para asignar su pabellón

La existencia y expansión de los pabellones de conveniencia se ve posibilitada por la normativa internacional en la materia, en particular la contenida en el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CNUDM) que pone especial énfasis en el principio de la jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón y en la amplia discrecionalidad de la que disfruta dicho Estado a la hora de autorizar a un buque a que enarbole su bandera.

En este sentido, el art. 91.1 CNUDM establece que:

Los buques poseerán la nacionalidad del Estado cuyo pabellón tengan derecho a enarbolar.

El pabellón determina generalmente el Estado facultado para ejercer jurisdicción y control sobre el buque en los ámbitos técnico, administrativo y social (art. 94 CNUDM). Este Estado se denomina el Estado del pabellón y puede ser tanto un Estado ribereño como un Estado sin litoral (art. 90 CNUDM). Pero, el pabellón por sí solo no es prueba suficiente de la nacionalidad del buque. Este debe haber sido autorizado a enarbolar el pabellón. Esta autorización se confiere mediante el registro y se hace constar en un documento expedido por el Estado de nacionalidad<sup>10</sup>. Según el citado art. 91 CNUDM, cada Estado puede determinar por sí mismo las condiciones en las que concederá su nacionalidad a un buque, para su inscripción en el registro y para que tenga el derecho de enarbolar su pabellón<sup>11</sup>, la única exigencia que se incluye es que exista una «relación auténtica» entre el buque y el Estado de pabellón, sin que se precise en qué debe consistir tal relación.

Estas disposiciones se aplican también a las banderas de conveniencia que son igualmente inscritos en los registros del Estado de pabellón<sup>12</sup>. En relación con ello, la práctica muestra la existencia de

---

<sup>10</sup> KAMTO, M. «La nationalité des navires en droit international», *La mer et son droit: mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, París, Éd. Pedone, 2003, p. 357; MEYERS, H., *The nationality of ships*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1967.

<sup>11</sup> Como afirmó el Tribunal Internacional de Derecho del mar, la determinación de los criterios y de las formalidades relativas a la atribución y a la retirada de la nacionalidad a los navíos constituyen materias que entran dentro de la competencia exclusiva del Estado de pabellón, TIDM, *Affaire du Navire «Saiga» n. 2 (Saint-Vincent-et-les-Grenadines c. Guinée)*, arrêt du 1er juillet 1999, point 65.

<sup>12</sup> En relación con el registro de buques y su tipología, véanse, por ejemplo, COLES, R. y WATT, E., *Ship registration: law and practice*, Londres, 2.ª ed., Taylor and Francis, 2013;

tres tipos principales de registros: registros cerrados, registros abiertos y segundos registros. Los registros cerrados suelen ser de las naciones marítimas tradicionales en los que los buques registrados son gestionados, tripulados y propiedad de nacionales, aquí no tendrían cabida los pabellones de conveniencia. En los registros abiertos, el Estado permite que los buques sean propiedad efectiva de extranjeros y estén gestionados y tripulados por personas de otras nacionalidades, aquí sí que se da el fenómeno de los pabellones de conveniencia. Por último, los segundos registros, que son registros secundarios ofrecidos por países marítimos tradicionales caracterizados por la extraterritorialidad de las leyes sociales y las ventajas fiscales. Estos registros ofrecen a los armadores la posibilidad de adaptarse a la competencia y permiten así a estos países mantener sus buques bajo pabellón nacional, aquí nos encontramos con una práctica que intenta hacer frente a la competencia procedente de los pabellones de conveniencia<sup>13</sup>.

En la actualidad, gran parte de la flota mundial está inscrita en «registros abiertos», instaurados en países que ofrecen un servicio comercial a los armadores mediante regulaciones más flexibles, lo que permite reducir los costes operativos. Panamá, las Islas Marshall y Liberia lideran el sector<sup>14</sup>, mientras los países marítimos tradicionales han tenido que evolucionar ante la falta de competitividad de sus registros ordinarios. Y, dentro de estos registros es donde surge la práctica de los pabellones de conveniencia<sup>15</sup>. En estos países, la matriculación de

---

RODRÍGUEZ CABRERA, M. P., *El registro de buques y otros vehículos de navegación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.

<sup>13</sup> Para competir con los pabellones de conveniencia distintos Estados crearon los denominados Segundos Registros, con características parecidas a las de los pabellones de conveniencia. Estas banderas bis se establecieron en determinadas islas o posesiones, muchas veces colonias de la metrópoli europea: Kerguelen, Gibraltar, Aruba, Feroe o Madeira. En el caso de España, el Registro Canario. Sobre estos registros, véanse entre otros, CARLISLE, R., «Second Registers: Maritime Nations Respond to Flag of Convenience, 1984-1998», SULPICE, G. «Les pavillons “bis”», en AA.VV., *Le pavillon, op. cit.*, pp. 105-109.

<sup>14</sup> Actualmente, los pabellones más utilizados en todo el mundo son los de Panamá, Liberia y las Islas Marshall, que representan el 42 por 100 de la capacidad de transporte y el 33,6 por 100 del valor de la flota mundial UNCTAD, *Review of Maritime Transport, United Nations Publications*, Ginebra, 2020, p. 38.

<sup>15</sup> Sobre la práctica de los pabellones de conveniencia existe una amplia literatura, véase entre otros, MAESTRO CORTIZAS, A., *La nacionalidad de los buques y los pabellones de conveniencia*, Pamplona, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2022; MENSAH, T. A., «Flags of convenience: problems and promises», en MEJIAS, M. Q., *Selected Issues in Maritime Law and Policy*, Nova Science Publishers, Hauppauge, 2013, pp. 2552; SLIM, H., «Les pavillons de complaisance», en AA.VV., *Le pavillon, op. cit.*, pp. 81-104; DEL POZO, F. «Las banderas de conveniencia y la seguridad marítima», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2015 (disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEO522015\\_Banderas\\_Conveniencia\\_FdelPozo.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO522015_Banderas_Conveniencia_FdelPozo.pdf)); SOBRINO HEREDIA, J. M., «Pabellones de conveniencia y pesca ilegal», en VARGAS, M. y SALINAS, A. (Coords.), *Soberanía del Estado y derecho internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2005, tomo II, pp. 1331-1348; STOLSVIK, G., «Flags of convenience as a complicating factor in combating crime at sea», en KWA, C. G. y SKOGAN, J. K., *Maritime Security in Southeast Asia*,

un buque se considera más un servicio que se vende que un acto de soberanía<sup>16</sup> y la «relación auténtica» se convierte en una mera relación accidental. Como consecuencia, se relajan las normas de explotación, en particular las relativas al medio ambiente marino, al trabajo y a los derechos humanos en el mar, aumentándose los riesgos de colisiones y de contaminación.

## **2.2. La discrecionalidad del Estado de pabellón y las razones tras el auge de la flota con bandera de conveniencia**

La discrecionalidad del Estado de pabellón abre la vía a la expansión de las banderas de conveniencia. Esta práctica interesa tanto a los propios países como a los propietarios de los buques. Distintas son las razones que justifican tal interés, la primera y sin duda la más importante es la económica. Para los propietarios de los buques es la forma más barata de operar sus navíos a fin de poder participar con ventaja en un mercado altamente competitivo como es el del transporte marítimo. Para los Estados, en general países en vías de desarrollo, es una forma de incrementar sus exiguas arcas sin que ello implique esfuerzos administrativos de control o de vigilancia.

Esta razón económica se explica por el disfrute por los propietarios de estos buques de ciertas ventajas a la hora de explotarlos bajo un pabellón de conveniencia. Entre estas ventajas, destacan las de naturaleza financiera y fiscal. Por lo general, los Estados de pabellón de conveniencia ofrecen niveles de imposición bastante bajos. Los únicos pagos exigidos son la tasa de registro inicial, las tasas anuales de renovación y determinadas tasas de certificación oficial. Estos Estados no suelen aplicar ningún impuesto sobre la renta o de sociedades para las operaciones marítimas. Estos pabellones también pueden utilizarse como paraísos fiscales. En el caso de alguno de estos países (por ejemplo, Liberia) el derecho de sociedades no exige el registro de los propietarios de empresas, su pabellón podría, pues, utilizarse para ocultar fondos.

Otras ventajas que buscan estos propietarios son las vinculadas al menor coste de construcción y explotación de los buques en estos países. A diferencia del Estado de origen de algunos armadores, que exige que los buques que enarbolan su pabellón se construyan en su territorio (donde el importe de construcción es muy elevado de-

---

Londres–Nueva York, Routledge, 2007, pp. 162-174; VIDAS, D. y VUKAS, B., «Flags of Convenience and High Seas Fishing: The Emergence of a Legal Framework», en STOKKE, O. S. (Ed.), *Governing High Sea Fisheries: The Interplay of Global and Regional Regimes*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 53-90.

<sup>16</sup> BAUCHET, P., *Le transport international dans l'économie mondiale*, 2.<sup>a</sup> ed., París, Économica, 1991, p. 211.

bido a los costes de mano de obra), los pabellones de conveniencia conceden su pabellón independientemente de dónde se construya el buque y, frecuentemente, con independencia de la antigüedad del buque o de su estado de conservación. Igualmente, no aplican de manera estricta la regulación sobre estándares de seguridad técnica y medioambiental. Dado que las normas de seguridad, sanidad, y de protección medioambiental presentan costes elevados, la libertad para poder obviarlas constituye una de las principales ventajas de muchos registros. Además, estos países al carecer frecuentemente de recursos materiales, técnicos y humanos para inspeccionar sus navíos, permiten al armador elegir libremente la sociedad de clasificación que lo haga, y elegirán, más que probablemente, aquellas de las que no cabe esperar inspecciones rigurosas.

Otra importante razón que explica la elección de este tipo de pabellón, es el bajo coste en tripulación que supone. Los Estados con pabellón de conveniencia ofrecen normativas nacionales flexibles o incluso inexistentes en materia de contratación, cualificaciones y remuneración. No solo ofrecen una amplia mano de obra, sino también la posibilidad de contratar tripulaciones extranjeras, mientras que los salarios suelen ser bajos. Cuando los armadores matriculan sus buques bajo pabellón extranjero, están sujetos a las leyes y reglamentos vigentes en el Estado de abanderamiento, eludiendo así las aplicables en su país de origen. De este modo, con frecuencia, los pabellones de conveniencia son utilizados por los armadores para eludir la normativa laboral y aplicar normas de seguridad relajadas o incluso mínimas a bordo de sus buques. Al hacerlo, evitan la imposición de los beneficios salariales y sociales de los que podrían disfrutar los miembros de la tripulación en los países industrializados.

Finalmente, hay una característica de estos pabellones que resulta muy atractiva a los propietarios de estos buques para utilizarlos, es el anonimato y la consiguiente opacidad que el uso de estos pabellones les proporcionan a la hora del mantenimiento del buque y del desarrollo de sus actividades, encubriendo sus verdaderos intereses, limitando su responsabilidad jurídica y ofreciéndoles una manifiesta impunidad<sup>17</sup>. Esta opacidad facilita la especulación económica y financiera de capitales, fomenta la subcontratación o subfletamento de buques, servicios y cargas. El resultado es un entramado de empresas y sociedades pantalla diversas, muchas de ellas ficticias, que conforman un verdadero laberinto en el que resulta difícil fijar responsabilidades. Estas prácticas económicas priman la utilización de buques subestándar, esto es, buques deficientes que incumplen la normativa internacional a costa

---

<sup>17</sup> Sobre la opacidad para la actividad de los propietarios favorecida por los pabellones de conveniencia, puede consultarse, MAESTRO CORTIZO, A., *op. cit.*, p.180.

de la seguridad y que, como veremos, están en el origen de catástrofes marinas con un grave impacto en el medio marino<sup>18</sup>.

Para los países de abanderamiento de conveniencia, que suelen ser países pobres o de escasos ingresos exteriores, la asignación de su pabellón constituye un activo en sus estrategias de desarrollo dirigidas a repatriar ingresos y crear empleo local. La principal ventaja, para ellos, es la obtención de recursos adicionales a través de impuestos y tasas de registro, impuestos anuales sobre el tonelaje, ingresos procedentes del arrendamiento de registros y tasas de certificación. También, obtienen ingresos generados a través del pago del registro de embarcaciones, de la certificación de las embarcaciones y de los oficiales y tripulantes. Asimismo, pueden establecerse agencias de representación de armadores en el país del registro.

Pero, no todos son ventajas, pues, en muchos casos, esta práctica da pie a una situación donde se tiende a obtener beneficios económicos en desmedro de la seguridad del buque, de las vidas humanas o de las condiciones de explotación del buque (grado de mantenimiento, malas condiciones sociales de la tripulación, etc.), del mismo modo que para favorecer un sinnúmero de fraudes marítimos y de evasión fiscal<sup>19</sup>. En este sentido, Los principales inconvenientes afectan a los tripulantes de estos buques, y especialmente de barcos deficientes o subestándar de calidad inferior, que pueden enfrentarse a situaciones de abandono, falta de remuneración y condiciones de trabajo y de vida inseguras. La ausencia de control reglamentario y de sanciones a escala nacional por incumplimiento de las normas internacionales fomenta el empleo por parte de estas navieras de tripulaciones poco cualificadas, cuyos miembros a menudo carecen de la formación adecuada, de un idioma común, y suelen estar mal preparadas para hacer frente a los problemas inesperados que aquejan a los buques de calidad inferior. Ello puede provocar accidentes con graves consecuencias sobre el medio ambiente marino.

---

<sup>18</sup> Los buques subestándar o deficientes han sido definidos por la OCDE como buques que, «por su condición física, su explotación o las actividades de su tripulación, no cumple[n] los estándares básicos de navegabilidad y por tanto supone[n] una amenaza para la vida y/o el medioambiente», que se manifiesta en el incumplimiento de las disposiciones de los tratados internacionales «hasta el punto de que sería[n] considerado[s] como no apto para navegar en una inspección razonable de un Estado de pabellón o de puerto» OECD, *Policy Statement on Substandard Shipping by the Maritime Transport Committee of the OECD*, 2002, p.1.

<sup>19</sup> Un ejemplo ilustrativo es el transporte de fuel residual. Debido a la competencia internacional, ese transporte debe tener bajo coste para que sea rentable. Ello provoca una constante demanda de buques baratos, que son los viejos. En caso de accidente, la compañía «solo» pierde un buque obsoleto y una carga sin apenas valor, abonados en cierta forma por el seguro, mientras que la comunidad local debe hacer frente al impacto ecológico y socioeconómico del vertido en su costa. Lo más dañado será la imagen de la compañía, por eso en la mayor parte de los casos se trata de compañías ficticias.

En suma, la discrecionalidad del Estado de pabellón a la hora de asignar su bandera, que suele verse acompañada de una falta de control sobre sus buques, propicia situaciones en las que se producen actividades ilícitas, violación de los derechos humanos y deterioro grave del medio ambiente marino. Esta realidad lleva a cuestionarse sobre la eficacia del principio de jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón como garantía suficiente para evitar que la multiplicación de buques con pabellón de conveniencia produzca efectos adversos sobre el estado ambiental del medio marino.

### **3. LOS EFECTOS ADVERSOS PARA EL MEDIO AMBIENTE MARINO DE LA PROLIFERACIÓN INDISCRIMINADA DE BUQUES CON PABELLÓN DE CONVENIENCIA**

#### **3.1. Una insuficiente garantía para la protección del medio marino: la jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón sobre buques con bandera de conveniencia**

El transporte marítimo dado su volumen, su dependencia de combustibles fósiles y el escaso control sobre sus emisiones de gases de efecto invernadero tiene un importante impacto sobre la salud de los mares y océanos<sup>20</sup>. A ello se unen, las mareas negras, vertidos de petróleo accidentales, la contaminación deliberada proveniente de la desgasificación y deslastrado, así como la contaminación operativa, procedente de las aguas grises y negras y de los residuos con sus consiguientes efectos adversos sobre el medio ambiente marino<sup>21</sup>.

Qué duda cabe que la falta de control estatal por parte del Estado de pabellón de conveniencia, voluntaria o por imposibilidad, sobre sus buques, en particular los buques subestándares, la ausencia de transparencia y la opacidad de los propietarios y la frecuente falta de capacitación profesional de los tripulantes de los buques crean un entorno inseguro que agrava los riesgos de que se produzca estos vertidos accidentales o voluntarios y propician que sus propietarios eludan sus responsabilidades. Pero, además, estamos hablando de una flota muy importante que supone aproximadamente dos tercios de la flota mundial y, aunque parte de ella está compuesta por buques en buen estado de

---

<sup>20</sup> Al utilizar principalmente fuelóleo pesado, residuo de la destilación del petróleo para la propulsión, combustible 3 500 veces más contaminante que el gasóleo y la gasolina, el transporte marítimo provoca emisiones de CO<sub>2</sub>, SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub>, partículas finas y ultrafinas y hollín.

<sup>21</sup> Un análisis de este problema puede verse, entre otros, en, ANDERSSON, K. et al. (Eds.), *Shipping and the Environment. Improving Environmental Performance in Marine Transportation*, Springer, 2016; ARGÜELLO, G., *Marine Pollution, Shipping Waste and International Law*, Londres–Nueva York, Routledge, 2020; BOILLET, N. et QUEFFELEC, B., *Le transport maritime et la protection de la biodiversité*, París, Pedone, 2021.

navegación, lo cierto es que su actividad no está tan controlada como ocurre con los buques con pabellones tradicionales<sup>22</sup>.

Va a ser la voluntad o la capacidad del Estado de pabellón, que es el que tiene la jurisdicción exclusiva sobre sus buques, la que determine el cumplimiento o no por estos de los estándares medioambientales y de la normativa internacional que regula el trabajo en el mar. En efecto, el principal responsable de la seguridad de los buques es el Estado que los abandera, y a él le corresponde adoptar las medidas necesarias para garantizarla y ejercer su jurisdicción y control para que estas se apliquen, incluidas las que se refieren a la navegabilidad del buque, y la composición, las condiciones de trabajo y la formación de las tripulaciones que tanto impacto pueden tener sobre el medio ambiente marino (art. 94, 3 CNUDM)<sup>23</sup>. Estas obligaciones, por lo que se refiere a la protección y preservación del medio marino, se concretan en el art. 192 CNUDM al establecer que el Estado de pabellón debe adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente. Para lo cual, añade, habrá de adoptar las disposiciones legislativas y reglamentarias necesarias para su aplicación, así como las disposiciones relativas a la circulación de los buques destinadas a reducir al mínimo el riesgo de accidentes que puedan contaminar el medio marino. Dichas medidas adoptadas por el Estado deberán ajustarse a las reglas, normas, prácticas y procedimientos recomendados y acordados internacionalmente. No obstante, estas exigencias vienen limitadas por el hecho de que las obligaciones derivadas de la concesión de la nacionalidad al buque, son obligaciones de mero comportamiento y resultan difícilmente materializables en una responsabilidad por los daños medioambientales marinos causados por sus buques.

Al traducirse la exigencia de una relación auténtica en un vínculo meramente formal o administrativo y no real ni efectivo, se debilita la obligación que debería tener el Estado de pabellón de velar porque las actividades de sus buques no menoscaben la eficacia de las medidas de protección del medio ambiente marino. De ahí, que su aplicación y cumplimiento dependan, a la postre, de la voluntad y la buena fe de los Estados de pabellón en el ejercicio efectivo de su jurisdicción y

---

<sup>22</sup> En 2022, los buques con pabellón de Panamá, Liberia y las Islas Marshall (los tres principales pabellones del mundo por tonelaje y número de buques) fueron responsables de más de un tercio de las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Los buques de pabellón panameño son responsables del segundo mayor volumen de emisiones de CO<sub>2</sub> de los buques, si se mide exclusivamente por las principales banderas de registro. Cuando las emisiones de CO<sub>2</sub> se miden por los principales países de propiedad de los buques, los países de América Latina y el Caribe (ALC) no figuran en la lista. Véase <https://unctad.org/es/press-material/revision-del-transporte-maritimo-2023-ficha-regional-america-latina-y-el-caribe>.

<sup>23</sup> GAVOUNNELI, M., *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2010, p. 17.

control. Y, si esta jurisdicción exclusiva no se ejerce, por mala fe o por carecer de los recursos materiales y humanos para una adecuada administración, nos encontramos con que no se prevén sanciones al respecto.

La falta de un ejercicio adecuado de la jurisdicción del Estado de pabellón en el caso de los buques con bandera de conveniencia, es, también, manifestación en bastantes casos del poco interés que muchos de ellos muestran por el respecto de estas obligaciones, en particular las referidas a la protección del medio marino, ya que ni sus bienes, ni sus ciudadanos, ni sus costas están en riesgo. Además, muchos de ellos, tampoco cuentan con una infraestructura técnico-administrativa suficiente para inspeccionar que los buques cumplan con los estándares establecidos y delegan en sociedades de clasificación de dudosa reputación tales tareas, lo que provoca que bajo sus banderas puedan navegar buques con certificados poco fiables. Esta situación conduce a que, a la postre, quede en manos de los propietarios de estos navíos, de su profesionalidad o de su ánimo de lucro, el que estos buques cumplan o no con los estándares medioambientales.

Esta relajación por parte del Estado de pabellón a la hora de ejercer su jurisdicción exclusiva sobre sus buques explica el protagonismo de estos buques en las catástrofes medioambientales marinas en las últimas décadas. En efecto muchos de estos accidentes marítimos, que tan graves consecuencias han tenido sobre el medio marino, se derivan de la permisividad que ofrecen estos Estados en cuanto al registro de buques muy antiguos o cuyas condiciones o estado habría hecho imposible su explotación bajo la bandera de países con una legislación marítima más restrictiva o con un control de su aplicación más estricto<sup>24</sup>. Valga recordar los siniestros de algunos buques y las banderas que enarbolaban: *Torrey Canyon* (1967, pabellón de Liberia), *Amoco Cadiz* (1978, bandera de Liberia), *Tanio* (bandera de Madagascar, 1980), *Cason* (1987, bandera de Panamá), *Haven* (1991, pabellón chipriota), *Amoco Milford Haven* (1991, pabellón liberiano), *Braer* (1993, pabellón liberiano); *Sea Empress* (1996, pabellón liberiano), *Erika* (1999, pabellón maltés); *Prestige* (2001, pabellón de Bahamas), *Rena* (2011, pabellón liberiano), *Sanchi* (2018, bandera de Hong Kong), *Wakashio* (2020, bandera panameña), etcétera<sup>25</sup>. Resulta, pues, evidente la relación existente entre pabellón de conveniencia y los accidentes en el mar.

<sup>24</sup> Sin embargo, se debe tener en cuenta que no todos esos buques accidentados enarbolaban pabellones de conveniencia: el *Exxon Valdez*, por ejemplo, enarbolaba el pabellón de los Estados Unidos y el *Costa Concordia*, el de Italia. Además, hay que tener en cuenta que la mayor parte de la contaminación marina procedente de los buques es consecuencia de las descargas derivadas de la explotación ordinaria del buque, como los sentinazos, las aguas de lastre y las aguas utilizadas en la limpieza.

<sup>25</sup> Un ejemplo muy ilustrativo es el del *Prestige* petrolero monocasco, construido veintiséis años atrás en Japón. La empresa armadora lo tenía como único buque para limitar su responsabilidad, registrado en Liberia y navegando bajo bandera de conveniencia de Las Bahamas, mientras

Buscar unas vías que palien o eviten esta situación es el propósito que se encuentra en el origen de la adopción de una serie de Convenios internacionales dirigidos a prevenir la contaminación marítima y luchar contra los daños que puede causar, así como para reforzar las medidas de seguridad marítima y la protección de los trabajadores del mar<sup>26</sup>. Estos Convenios han sido firmados no solo por Estados de

---

que la naviera que lo gestionaba tenía su sede en Grecia. El flete correspondía a una empresa rusa del mercado petrolífero, pero con domicilio en Suiza y oficina en Londres. El capitán, griego, contaba con una tripulación inexperta, la mayoría filipina. Transportaba setenta y siete mil toneladas de fueloil residual —de baja calidad y alta toxicidad, por la presencia de benceno, azufre, tolueno, etc.— desde Rusia y Letonia hasta Singapur, con escala en Gibraltar. El buque había tenido ya un accidente en el Mediterráneo en 1991, habiendo sido sancionado dos veces en 1999, en Róterdam y Nueva York, debido a deficiencias de seguridad.

<sup>26</sup> A nivel internacional, y gracias a los impulsos de la OMI y la OIT se han adoptado una serie de acuerdos internacionales llamados a reforzar la protección del medio marino frente a la contaminación, entre ellos figuran: Convenio Internacional sobre Prevención de la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (OILPOL, Londres, 1954; y Enmiendas 1962, 1969 y 1971); Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños debidos a la Contaminación por Hidrocarburos (CLC, Bruselas, 1969; Protocolos de Londres, 1976; 1984; Londres, 1992; y Enmienda 2000, aún no vigente); Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños causados por la Contaminación por Hidrocarburos (IOPC, Bruselas, 1971; Protocolos de Londres 1976; 1984; y Londres, 1992; y Enmiendas de Londres, 1995); Convenio Internacional sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertido de Desechos y otras Materias (LDC, Londres, 1972; y Enmiendas 1978, 1980, 1989 y 1993; y Protocolo 1996); Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación Marina provocada por Vertidos desde Naves y Aeronaves (Oslo, 1972; y Protocolo de Enmiendas 1983); Convenio Internacional de Prevención de la Contaminación desde los Buques (MARPOL, Londres, 1973; y Protocolos de Londres, 1978; y 1997, aún no vigente; Enmiendas 1984, 1985, 1987, 1989, 1990, 1991, 1992, 1994, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000 y 2001); Convenio Internacional para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación (Barcelona, 1976; y Protocolo 1982); Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños por Contaminación de Hidrocarburos derivada de la Exploración y Explotación de los Recursos Minerales del Sector Marino (Londres, 1976); Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por los Hidrocarburos (OPRC, Londres, 1990; y Protocolo 2000, aún no vigente); Convención Europea para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nordeste (Oslo-París, 1992); Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil e Indemnización por Daños derivados del Transporte Marítimo de Sustancias Nocivas y Potencialmente Peligrosas (HNS, Londres, 1996, aún no vigente); Convenio de Responsabilidad Civil por Daños debidos a la Contaminación por los Hidrocarburos para Combustible de los Buques (BUNKERS, 2001, aún no vigente). También, son numerosos los convenios adoptados en relación con la seguridad y tráfico marítimo, entre ellos: Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en la Mar (SOLAS, 1974; y Protocolo 1978); Convención de las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas (Ginebra, 1974); Convenio Internacional que Regula los Certificados y la Formación mínima de los Capitanes, Oficiales y Tripulación de los Buques (STCW, 1978; y Enmiendas 1995); Convenio Internacional sobre la Supresión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (Roma, 1988); Protocolo Internacional sobre Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas emplazadas en la Plataforma Continental (Roma, 1988). Igualmente, se han concluido una serie de acuerdos en materia de trabajo en el mar, como, por ejemplo: Normas Mínimas de la Marina Mercante (Convenio 147/180 OIT); Compendio de los Convenios de la OIT sobre condiciones de trabajo a bordo; Código Internacional de Gestión de la Seguridad, por el que se Regula la Organización del Trabajo en la Empresa Naviera y a Bordo (Código ISM). Asimismo, en el marco de la UE, se han adoptado un conjunto de reglamentos y sobre todo directivas encuadradas en los

padellón tradicional, sino también por muchos Estados de padellón de conveniencia, lo que podría hacer suponer que el problema se habría reducido o eliminado. Pero, este no es el caso, puesto que bastantes de estos Estados si bien los han firmado carecen en cambio de medios para verificar si sus buques cumplen o no con las obligaciones derivadas de estos textos jurídicos internacionales, recayendo en sus propietarios la decisión de cumplir o no con dichas obligaciones. En la decisión que estos adopten entrará en juego tanto el interés que ellos tengan por aparecer en el mercado como una empresa seria y responsable a la que los clientes pueden confiar el transporte de sus mercancías, como también el deseo por ahorrar lo máximo con el fin de mejor participar en un mercado altamente competitivo, como es el del transporte marítimo.

Pero, en todo caso, lo que parece evidente es que con esta normativa convencional internacional se produce una cierta erosión del principio de jurisdicción exclusiva del Estado de padellón que, al mostrarse incapaz (voluntariamente o no) de aplicarla de manera eficaz sobre sus buques, genera la necesidad de que otros Estados, en particular los Estados ribereños y los Estados rectores del puerto, complementen dicha intervención con la finalidad de mejorar la seguridad marítima y la protección del medio marino. Aspecto que pasamos a continuación a desarrollar.

### **3.2. La necesaria intervención de terceros Estados: el Estado ribereño y el Estado rector del puerto.**

Los convenios internacionales a los que venimos refiriéndonos muestran una clara tendencia a diversificar responsabilidades entre el Estado de padellón, el Estado ribereño y el Estado rector del puerto. De este modo, para garantizar que el Estado de abanderamiento cumpla con sus obligaciones, los convenios internacionales han otorgado a los Estados ribereños y a los Estados del puerto derechos y competencias de control e intervención sobre los buques extranjeros.

Por lo que se refiere al Estado ribereño, va a ejercer determinadas competencias sobre las actividades que tienen lugar en sus aguas territoriales y jurisdiccionales. De este modo, como se señala en el art. 220 CNUDM, podrá adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos que haya adoptado de conformidad con el Derecho internacional, especialmente en presencia de buques peligrosos que puedan suponer una amenaza para, entre otros, el

---

llamados paquetes Erika I, II y III. Entre las medidas adoptadas figuran la obligatoriedad de las inspecciones portuarias, la garantía de que los buques tengan doble casco, el aumento de la fiabilidad de las empresas encargadas de las inspecciones, el reconocimiento del concepto de daño ecológico, la profundización en los procedimientos y prácticas de las inspecciones, etcétera.

medio ambiente marino. En este sentido, estará autorizado para realizar una inspección física del buque, solicitar información al buque relativa a su identidad, puerto de matrícula, itinerario y cualesquiera otras cuestiones pertinentes que le permitan determinar si se ha producido una infracción; y emprender acciones legales contra este, o incluso ordenar su inmovilización. Además, y de conformidad con el art. 211 CNUDM, podrá adoptar y aplicar leyes y reglamentos para prevenir, reducir y eliminar la contaminación del medio marino procedente de buques extranjeros.

El Estado ribereño también podrá, si tiene motivos fundados para creer que no se han ejercido la jurisdicción y el control adecuados sobre un buque, informar de ello al Estado del pabellón, el cual, una vez notificado, está obligado a investigar el asunto y a tomar las medidas que sean necesarias para garantizar que se ejerzan la jurisdicción y el control adecuados sobre el buque (art. 94.6 CNUDM). Estas competencias reconocidas al Estado ribereño, dirigidas a que los Estados de pabellón cumplan efectivamente con las obligaciones de control sobre sus buques, aparecen también recogidas, por lo que se refiere a la protección del medio ambiente marino contra la contaminación por hidrocarburos, en varias convenciones internacionales<sup>27</sup>. Ahora bien, estas competencias del Estado ribereño se verán limitadas según el espacio marítimo donde las ejerza. En el mar territorial estarán condicionadas por el derecho de paso inocente del que gozan los navíos de terceros países. Si, el Estado ribereño, estima que no se da un paso inocente, sus competencias no van a ser plenas puesto que, tal y como se indica en los Arts. 94.6 y 228.1 CNUDM, se verán limitadas por la obligación de notificar esta situación al Estado de pabellón y será este al que le corresponda iniciar el oportuno procedimiento. Mientras que, si los incidentes se producen en aguas jurisdiccionales, el Estado ribereño deberá suspender el procedimiento a la espera de que el Estado de pabellón lo incoe, aunque aquí tal prerrogativa se ve limitada por el plazo de seis meses dentro del cual deberá realizarlo. Esta limitación abre la vía a la intervención del Estado ribereño, puesto que algunos países de pabellón de conveniencia, en particular cuando asignan su pabellón a buques subestándar, se despreocupan completamente de las actividades del mismo y no iniciarán en el plazo fijado ningún procedimiento contra este, posibilitando, de este modo, la actuación del Estado ribereño.

Menos limitaciones va a conocer el Estado rector del puerto, ya que los puertos se sitúan en sus aguas interiores y en las mismas va a

---

<sup>27</sup> Art. 1 de la Convención Internacional de 1969 sobre la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que Causen o Puedan Causar Contaminación por Hidrocarburos y el Protocolo de 1973 sobre la Intervención en Alta Mar en Casos de Contaminación por Sustancias Distintas de los Hidrocarburos. Art. 9 del Convenio internacional de 1989 sobre asistencia a los Estados miembros en caso de contaminación por hidrocarburos.

disfrutar de soberanía, lo que le faculta para inspeccionar los navíos extranjeros que estén en los mismos, verificar que el estado del buque y su tripulación se ajustan a las prescripciones de las normas internacionales y que el buque es pilotado y explotado de conformidad con dichas normas<sup>28</sup>. Estas competencias están reconocidas en la normativa internacional, así el art. 25.2 CNUDM le faculta para tomar las medidas necesarias para impedir cualquier violación de las condiciones a las que está sujeta la admisión de dichos buques en sus instalaciones portuarias. Mientras que el art. 211.3 CNUDM le otorga el derecho a imponer condiciones especiales a los buques extranjeros que entren en sus puertos. Y el art. 218 CNUDM le reconoce competencias para investigar y tomar medidas cuando se haya cometido un delito contra el medio ambiente en sus zonas marítimas. Finalmente, el art. 219 CNUDM le faculta para inmovilizar buques que incumplan las reglas y normas internacionales aplicables en materia de navegabilidad y que puedan suponer un peligro para el medio ambiente marino.

Estas disposiciones facilitan que el Estado rector del puerto pueda comprobar si el Estado de pabellón cumple sus obligaciones de control sobre sus buques. Esta posibilidad al introducir limitaciones a la discrecionalidad de la que goza el Estado de pabellón de conveniencia restringe el carácter absoluto de la jurisdicción exclusiva del mismo. No obstante, estas competencias del Estado rector del puerto conocen también algunas limitaciones derivadas del espacio marítimo donde se produce el incidente. De este modo, el Estado del puerto solo podrá ejercer control sobre un buque extranjero cuando este haya efectuado vertidos en sus aguas interiores, mar territorial o ZEE, pero tal control se verá restringido si los vertidos han ocurrido en alta mar o en espacios marítimos de otros Estados. Junto a estas limitaciones, se dan otras de diversa naturaleza, así el art. 226.1 CNUDM en relación con la contaminación producida por un buque extranjero fuera de las aguas interiores del Estado rector del puerto, restringe el control, pues no podrá inmovilizar el buque más tiempo del necesario para los fines de la investigación y la inspección se limitará al examen de los documentos y certificados del buque en relación con el cumplimiento de las normas mínimas de seguridad de los buques. Solo, en caso, de encontrarlos insuficientes, o si tiene razones para creer que los documentos no corresponden a las condiciones del buque, podrá realizar una inspección física del buque. Pero, en todo caso, y con estas limitaciones, lo cierto es que el desarrollo de las competencias del Estado rector del puerto viene a completar las del Estado de pabellón y al hacerlo va a erosionar también la jurisdicción exclusiva que tiene sobre sus buques.

Ahora bien, no todos los Estados rectores del puerto comparten el mismo celo a la hora de preocuparse por garantizar la seguridad marí-

---

<sup>28</sup> OMI, Resolución A321(1X), *Procedures for the Control of Ships*, 12th Novembre 1975.

tima y proteger el medio marino frente a las actividades de los buques con pabellones de conveniencia. La feroz competencia entre puertos, lleva a que algunos de ellos se decanten por ofrecer condiciones flexibles y poco onerosas de acceso a los mismos, buscando atraer y fidelizar a buques extranjeros y participar de este modo con ventaja en un mercado muy competitivo. La razón, también, puede ser simplemente porque carecen de los recursos materiales y humanos para controlar e inspeccionar de forma eficaz a los buques que acceden a ellos. En ambos casos el resultado es el mismo: la aparición de los conocidos como puertos de conveniencia. Práctica que fomenta una competencia desleal entre puertos de la que se aprovechan los buques con pabellón de conveniencia.

Para tratar de evitar esta situación, se ha buscado reforzar la armonización de las legislaciones nacionales portuarias, a través de la adopción de unos acuerdos administrativos, los llamados Memorándums de entendimiento sobre el control del Estado rector del puerto [*Memorandum of understanding* (MoU)<sup>29</sup>], con el objetivo de que se ejerza un control exhaustivo sobre todos los buques extranjeros que atraquen en los puertos de los Estados parte, complementando de tal modo la labor desarrollada por los Estados de pabellón, y con el fin de asegurar el cumplimiento de las convenciones de la OMI y de la OIT y erradicar el uso de buques subestándar. La armonización de los procedimientos de control evitaría que buques con pabellón de conveniencia subestándar busquen refugio en puertos que tienen poco o ningún control sobre los mismos. En relación con ello hay que señalar la posibilidad de detener o denegar el acceso a puerto, como medidas extremas que pueden ser adoptadas en casos excepcionales, para garantizar la seguridad del buque, los tripulantes, los pasajeros o la carga y eliminar cualquier riesgo medioambiental, ello y la publicación por parte de los MoU de listas de pabellones de conveniencia<sup>30</sup> va en la línea de reforzar o mejorar las condiciones de los buques que enarbolan determinados pabellones de conveniencia, complementando la actuación, a veces la carencia de ella, de sus Estados de bandera.

---

<sup>29</sup> Dada la eficacia demostrada, el esquema del París MoU 1982 (<https://www.parismou.org/about-us/organisation>) ha sido el modelo seguido internacionalmente. En la actualidad, existen once esquemas de colaboración de países rectores de puerto adoptados a nivel mundial, entre los que destacan el París MoU y el Tokio MoU.

<sup>30</sup> En el caso del Memorándum de París, cada año se publican nuevas listas blanca, gris y negra que representan todo el espectro, desde las banderas de calidad hasta las banderas con un rendimiento deficiente que se consideran de riesgo alto o muy alto. Se basan en el número total de inspecciones y detenciones realizadas durante un periodo de balance de tres años en pabellones que se hayan sometido al menos a 30 inspecciones durante dicho periodo. En las inspecciones se comprueba el cumplimiento de los requisitos relativos a las condiciones del buque, su equipo y sus operaciones y las condiciones sociales, y en caso de incumplimiento, es posible denegar el acceso del buque a un puerto, someterlo a una inspección o incluso detenerlo cuando intente entrar en un puerto.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

El sector del transporte marítimo opera en un entorno caracterizado por la apertura de los mercados y la competencia internacional que está dando lugar a prácticas de dumping social y medioambiental y a normas de seguridad marítima inadecuadas que, en muchos casos, son el resultado de las actividades de los buques con pabellón de conveniencia.

Los países que facilitan tales prácticas hacen de la matriculación del buque más un servicio que se vende que un acto de soberanía. Como consecuencia, se relajan las normas de explotación, en particular las relativas al medio ambiente marino, al trabajo y a los derechos humanos en el mar. Los propietarios de buques que acuden, cada vez con mayor frecuencia a esta práctica, lo hacen por razones económicas derivadas de las ventajas que ello les ofrece, la gran discrecionalidad de la que disfrutaban a la hora de decidir sobre el mantenimiento del buque y la organización de sus actividades y de la opacidad e, incluso, impunidad que la envuelve. En otros términos, anteponen criterios de rentabilidad económica frente a los de seguridad de tripulaciones y buques, así como los de conservación de los ecosistemas y recursos naturales marinos.

El priorizar el beneficio sobre la seguridad explica el protagonismo que estos buques con pabellón de conveniencia tienen en las principales catástrofes marinas que se han producido en las últimas décadas.

La periódica repetición de estas catástrofes marinas y su negativo impacto sobre el medio marino ha generado alarma y críticas. Pero, ni una ni las otras, han frenado la expansión de esta práctica que se ve favorecida por la primacía del principio de jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón y de la amplia discrecionalidad de la que goza a la hora de asignar su pabellón. La manera en que estos Estados interpretan la exigencia de una relación auténtica con sus buques los lleva a considerar el registro y abanderamiento de un buque como la mera venta de un servicio más que como un acto de soberanía. Tal apreciación explica la relajación de sus obligaciones como Estado de pabellón y la falta de control sobre sus buques que, a la postre, van a depender de la voluntad de sus propietarios y del interés o no que tengan en que respeten los estándares ambientales y las normas de seguridad marítima.

Para tratar de poner coto a la discrecionalidad del Estado de pabellón, las numerosas convenciones internacionales que se han venido adoptando en estos años, han buscado reducir la misma y reforzar las obligaciones de estos Estados. En relación con ello, la práctica muestra, por un lado, que muchos de estos países de pabellón de conveniencia se han adherido a estas convenciones, pero, por otro lado, su cumplimiento

to por los mismos es bastante limitado, debido, en bastantes casos, a la carencia de los recursos materiales y humanos necesarios.

Ello ha llevado a que estas convenciones hayan puesto el acento en la intervención de otros Estados, como son el Estado ribereño y el Estado rector del puerto, con la finalidad de incrementar los controles y las inspecciones sobre estos buques y presionar al Estado del pabellón para que cumpla con sus obligaciones. Se tratan de jurisdicciones concurrentes y complementarias, pero no sustitutivas de la jurisdicción del Estado de pabellón, pero, que desde nuestro punto de vista vienen a limitar el principio de jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón, al menos por lo que se refiere a aquellos países que asignan su bandera a buques deficientes o subestándar, despreocupándose luego de sus actividades y de los posibles efectos adversos que estas puedan tener sobre el medio ambiente marítimo.

**RESUMEN:** El transporte marítimo opera en un entorno caracterizado por la apertura de los mercados y la competencia internacional. Donde se producen prácticas de dumping medioambiental y social en las que intervienen los buques con pabellón de conveniencia. Los países que facilitan tales prácticas convierten el registro del buque más en un servicio que se vende que en un acto de soberanía. Consecuencias: se relajan las normas de explotación, en particular las relativas al medio ambiente marino, al trabajo y a los derechos humanos en el mar, y se multiplican las catástrofes marinas con su adverso impacto sobre el medio marino. En la primera parte de este estudio se muestra como razones económicas y una cierta ambigüedad jurídica posibilitan esta práctica que se sostiene sobre la jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón y su margen de discrecionalidad a la hora de asignar su pabellón. En la segunda parte veremos como para tratar de paliar esta situación la normativa internacional posibilita que terceros Estados, como los ribereños o los del puerto, intervengan sobre buques extranjeros complementando la actuación del Estado de pabellón.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho del mar; medio ambiente marino; registro del buque; relación auténtica; pabellón de conveniencia.

**ABSTRACT:** Maritime transport operates in an environment characterised by open markets and international competition. Environmental and social dumping practices involving flag of convenience vessels are taking place. Countries that facilitate such practices turn ship registration into a service for sale rather than an act of sovereignty. Consequences: the rules of operation are relaxed, in particular those relating to the marine environment, labour and human rights at sea, and marine disasters with their adverse impact on the marine environment,

multiply. The first part of this study shows how economic reasons and a certain legal ambiguity make this practice possible, which is based on the exclusive jurisdiction of the flag state and its margin of discretion in assigning its flag. In the second part, we will see how, in an attempt to alleviate this situation, international regulations make it possible for third States, such as coastal or port States, to intervene on foreign ships, complementing the flag State actions.

**KEYWORDS:** Law of the sea; marine environment; ship registration; authentic relationship; flag of convenience.

