



FONDO INTERNACIONAL  
DE INDEMNIZACIÓN DE  
DAÑOS DEBIDOS A LA  
CONTAMINACIÓN POR  
HIDROCARBUROS 1992

COMITÉ EJECUTIVO  
2ª sesión  
Punto 5 del orden del día

92FUND/EXC.2/7  
11 de enero de 1999  
Original: INGLÉS

## INDEMNIZACIÓN DE PESCADORES SIN LICENCIA

Nota presentada por el Director

**Resumen:**

Una compañía de consultores internacionales de pesca ha llevado a cabo en diversos países un estudio relativo a las prescripciones para la concesión de licencias, aplicación de dichas prescripciones, restricciones en los cupos y sanciones por incumplimiento de las prescripciones y restricciones antedichas.

**Medidas que han de adoptarse:**

Considerar la política de los FIDAC en conexión con la admisibilidad de reclamaciones por parte de pescadores comerciales y de pescadores de subsistencia que faenan sin las licencias necesarias y por pescadores que exceden los cupos establecidos.

### 1 Estudio anterior de este tema por parte del Fondo de 1971

1.1 El Comité Ejecutivo del Fondo de 1971 examinó el tema de la posible indemnización de pescadores sin licencia por pérdidas económicas resultantes de sucesos cubiertos por el Convenio del Fondo de 1971 en conexión con los sucesos del *Aegean Sea*, *Braer*, *Sea Empress* y *Nissos Amorgos*.

1.2 En el caso del *Aegean Sea* (España), el Comité Ejecutivo examinó si los pescadores, recolectores de marisco y operadores de balsas de mejillones tenían derecho a indemnización únicamente si se hallaban en posesión de una licencia válida. El Comité consideró que, puesto que la cuestión de si un demandante tenía derecho a indemnización se hallaba gobernada por el Derecho Civil, el criterio decisivo debería ser si el demandante había experimentado una pérdida económica real y que el derecho a indemnización no debería depender de si contaban o no con la licencia correspondiente (documento FUND/EXC.36/10, párrafo 3.3.3).

1.3 Por cuanto respecta al caso del *Braer* (Reino Unido), el Comité Ejecutivo observó que, en el Reino Unido, la pesca sin licencia constituye un delito penal y, en consecuencia, el Comité juzgó que, en este caso, solamente podían aceptarse reclamaciones de indemnización presentadas por pescadores profesionales si el demandante contaba con licencia, puesto que el Fondo de 1971 no debería pagar indemnización por la pérdida de ingresos procedentes de actividades delictivas. Aunque se hallaban de acuerdo con dicha postura, algunas delegaciones se preguntaron si ello no llevaría a incoherencias (en comparación con la decisión

adoptada por el Fondo de 1971 de aceptar las reclamaciones de pescadores y recolectores de marisco en el caso del suceso del *Aegean Sea*), ya que, en su opinión, la admisibilidad de una reclamación no debería depender de la clasificación del delito en la legislación nacional como delito penal o como infracción de la legislación administrativa (documento FUND/EXC.39/8, párrafos 3.3.12 y 3.3.13).

1.4 A la luz de la decisión del Comité Ejecutivo con respecto al suceso del *Braer*, y en conexión con el suceso del *Sea Empress* (Reino Unido), el Director rechazó las reclamaciones de pescadores que no se hallaban en posesión de la licencia apropiada.

1.5 Al llevar a cabo el examen de las reclamaciones de pesca resultantes del suceso del *Nissos Amorgos* (Venezuela) durante la 54ª sesión del Comité Ejecutivo, varias delegaciones se preguntaron si, al evaluar la admisibilidad de las reclamaciones de pescadores sin licencia, no debería distinguirse entre legislación administrativa y penal o, en otras palabras, si la pesca sin licencia constituía un delito penal o una infracción de disposiciones administrativas. Varias delegaciones opinaron que el Fondo de 1971 no debería pagar compensación por pérdidas resultantes de actividades ilegales, principio que debería tener aplicación tanto si se trataba de infracciones de disposiciones administrativas como de legislación penal. Se señaló que, con mucha frecuencia, la prescripción de que los pescadores cuenten con una licencia tenía como objetivo proteger los recursos pesqueros. Se señaló asimismo que si las capturas ilegales se hallaban sujetas a confiscación, tal como ocurría en Venezuela, no sería correcto indemnizar por la pérdida de capturas que podían haber sido confiscadas. Algunas delegaciones hicieron asimismo referencia al hecho de que la introducción de distinciones entre el Derecho Penal y Administrativo llevaría a incoherencias en las decisiones del Fondo de 1971 entre distintos Estados Miembros. Dichas delegaciones subrayaron asimismo la necesidad de conseguir una aplicación uniforme de los convenios en todos los Estados Miembros. Varias delegaciones consideraron necesario distinguir entre pesca comercial y no comercial (por ejemplo, pesca de subsistencia) (documento 71FUND/EXC.54/10, párrafo 3.1.31).

1.6 Algunas delegaciones consideraron que, en el caso del *Nissos Amorgos*, el Fondo de 1971 debería seguir la postura adoptada en el caso del *Aegean Sea*, tal como se indica en el párrafo 1.2 anterior. En particular, la delegación de España declaró que era esencial que se mantuviera la política actual del Fondo de 1971, permitiendo que los pescadores sin licencia reciban indemnización en casos en que la sanción tuviera únicamente carácter administrativo y en que la indemnización se hallara gobernada por la legislación civil.

1.7 En conexión con el caso del *Nissos Amorgos*, el Comité decidió durante su 54ª sesión que no debería pagarse indemnización a pescadores que carecían de la licencia válida requerida de conformidad con la legislación venezolana. Se decidió asimismo que debería pagarse indemnización a pescadores que, de acuerdo con la legislación de Venezuela, no se hallaban sujetos a las prescripciones relativas a la obtención de licencia, con tal de que el demandante demostrara que había experimentado una pérdida económica, como resultado del suceso (documento 71FUND/EXC.54/10, párrafo 3.1.32).

1.8 En el caso del *Sea Prince*, se recibieron reclamaciones de seis Asociaciones de Pesca Artesanal (APA), cuyos miembros habían estado pescando en caladeros comunes sin hallarse en posesión de licencias válidas, a pesar de ser necesarias, de conformidad con el reglamento coreano aplicable. El Comité Ejecutivo señaló que cinco de las APA se hallaban empeñadas en conflictos sobre límites, habiéndoles sido imposible obtener licencias mientras dichos conflictos se hallaban por resolver. Dado que no cabía duda de que se otorgarían las licencias necesarias, una vez que se resolvieran los antedichos conflictos, el Comité decidió que, en principio, las reclamaciones de los miembros de estas cinco APA deberían considerarse como admisibles. En relación con la sexta APA, el Comité juzgó que la carencia de una licencia válida se debía a negligencia por parte del jefe de la APA. Al no haber duda de que se habría concedido la licencia necesaria si se hubiera presentado la solicitud correspondiente, el Comité decidió, una vez más, que las reclamaciones de los miembros de esta APA deberían considerarse, en principio, como admisibles (documento 71FUND/EXC.58/15, párrafos 3.3.14 y 3.3.15).

1.9 Reconociendo la importancia del tema de la indemnización de pescadores sin licencia, el Comité Ejecutivo decidió, durante su 54ª sesión, pedir al Director que llevara a cabo un estudio más a fondo de este tema, de forma que pudiera volver a examinarse la política del Fondo de 1971 con respecto a este tipo de reclamación. El Comité llamó la atención sobre la necesidad de tener en cuenta las distintas circunstancias de los diversos Estados Miembros y, en particular, las existentes en los países en desarrollo, aunque reconociendo, al mismo tiempo, la importancia de que las decisiones del Fondo de 1971 fueran coherentes con respecto a las reclamaciones recibidas de distintos Estados Miembros. El Comité tomó nota de que, entre otras cosas, deberían considerarse los siguientes elementos: el tipo y gravedad de las sanciones, el tipo de pesca (comercial o de subsistencia, por ejemplo) y la razón de la prescripción de contar con una licencia, tal como la necesidad de proteger las poblaciones de peces o razones de carácter estadístico (documento 71FUND/EXC.54/10, párrafo 3.1.33).

## **2 Estudio de los consultores**

### **2.1 Mandato**

2.1.1 En respuesta a las instrucciones recibidas del Comité Ejecutivo del Fondo de 1971, el Director encargó a una compañía de consultores internacionales de pesca la realización de un estudio de las pesquerías de una muestra representativa de países, que permitiera dar solución a los temas siguientes:

- (a) si las actividades de pesca requerían la posesión de permisos y licencias y, en caso afirmativo, en qué grado, así como el grado de aplicación de la legislación pertinente y de las sanciones contra los infractores; y
- (b) las reglas relativas a infracciones de las restricciones relativas a los cupos y si las sanciones correspondientes tenían aplicación en la práctica.

2.1.2 Para la realización del estudio, se llevó a cabo una selección de nueve países de ocho subregiones distintas, que constituían una muestra representativa de países en desarrollo y relativamente desarrollados, habiéndose examinado distintas pesquerías y métodos de pesca (desde la pesca de subsistencia hasta la pesca industrial en gran escala) y distintos sistemas jurídicos.

2.1.3 El estudio investigó los temas siguientes:

- (a) fuentes de la legislación sobre la pesca;
- (b) grado en que las actividades de pesca requerían licencias o permisos;
- (c) si se habían introducido medidas de gestión y conservación de la pesca, tales como cupos, temporadas de veda y zonas prohibidas;
- (d) mecanismos en existencia para supervisar, controlar, vigilar y aplicar la legislación y reglamentos relativos a la pesca;
- (e) sanciones por su infracción; y
- (f) grado en que la legislación se aplicaba en la práctica.

### **2.2 Conclusiones de los consultores**

2.2.1 Presentamos a continuación un resumen de las conclusiones de los consultores sobre el sistema de licencias, permisos y cupos en los países estudiados.

### *Licencias y permisos*

2.2.2 Dejando aparte la pesca de subsistencia en algunos países en desarrollo, la casi totalidad de las actividades pesqueras requerían licencias o permisos extendidos por una autoridad competente de gestión de pesquerías que, por regla general, era un órgano público. El objetivo primario de la concesión de licencias era proporcionar a la autoridad encargada de la gestión pesquera medios para la regulación de la pesca, a fin de administrar y conservar pesquerías específicas.

2.2.3 En muchos países, el sistema de licencias no se hallaba suficientemente desarrollado o no se aplicaba en un grado que constituyera un medio eficaz de gestión pesquera. En algunos casos, esta situación llevaba a que los pescadores hicieran caso omiso del sistema, puesto que no consideraban que la licencia tuviera valor alguno.

2.2.4 La legislación de todos los países estudiados exigía que los pescadores comerciales contaran con licencia. En algunos países, dichas licencias especificaban los caladeros autorizados, el tipo de aparejo a utilizar y las especies que podían capturarse.

2.2.5 Parecía existir una relación directa entre el desarrollo de la pesquería y la inversión intensiva de capital en la misma y el cumplimiento de la normativa sobre licencias por parte de los pescadores.

2.2.6 La distinción entre pesquerías comerciales y de subsistencia representó un considerable problema ya que, particularmente en los países en desarrollo, podría existir una importante superposición entre ambos sectores.

2.2.7 Se encontraron variaciones entre los países por cuanto a las sanciones impuestas por pescar sin licencia. En algunos casos, dichas sanciones eran graves, pudiendo ir desde multas hasta encarcelamiento o confiscación de la embarcación, aparejo y captura. Al parecer, la aplicación de las sanciones en algunos de los países estudiados era ineficaz.

### *Cupos*

2.2.8 El objetivo de los sistemas de gestión de cupos era proteger las poblaciones de peces y asegurar una pesca sostenible. Solamente cuatro de los países estudiados contaban con sistemas de este género.

2.2.9 Si bien la mayor parte de los distintos tipos de actividades pesqueras requerían licencia en distintas partes del mundo, el sistema de cupos era mucho menos común, debido a los problemas prácticos experimentados en su aplicación, particularmente en pesquerías multiespecie y/o visitadas por vastos números de pescadores en pequeña escala.

2.2.10 Las sanciones por pescar cantidades superiores a los cupos aplicables parecían hallarse limitadas a multas y suspensión, reducción o cancelación de los cupos.

2.2.11 En aquellos casos en que existía un control eficaz de los cupos de pesca, los cupos serían de utilidad para establecer si la contaminación había causado pérdidas económicas y, de ser así, en qué grado.

## 2.3 Recomendaciones de los consultores

2.3.1 En opinión de los consultores, y a manera de regla general, quienes exceden los cupos o se dedican a la pesca comercial sin licencia no deberían ser indemnizados por daños resultantes de sucesos de contaminación. Si bien no resulta viable esperar que los FIDAC se encarguen de la aplicación de la legislación nacional sobre pesca, el estudio insiste en la necesidad de investigar cuidadosamente las reclamaciones. Los consultores señalan que dicho escrutinio podría resultar difícil en aquellos casos en que la aplicación de la legislación a nivel nacional es deficiente, la información sobre capturas es escasa o la situación de los recursos es incierta.

2.3.2 Los consultores consideran que, dentro de la política general, debería adoptarse cierta flexibilidad en el caso de la pesca de subsistencia en países en desarrollo, puesto que la aplicación estricta de la legislación nacional tras un derrame de hidrocarburos podría resultar en dificultades económicas genuinas. En todo caso, los consultores consideran que los Fondos deberían examinar cuidadosamente las reclamaciones, a fin de establecer que se encuentran genuinamente relacionadas con la pesca de subsistencia.

2.3.3 Los consultores recomiendan la preparación de ciertas directrices, que deberían girar en torno a la situación económica de los pescadores de subsistencia que desarrollan sus actividades al margen de la legislación nacional aplicable. Los consultores reconocen las dificultades que la preparación de dichas directrices lleva consigo. En su opinión, podrían tenerse en cuenta factores tales como los ingresos del individuo en relación con el PIB, redes de seguridad económica y seguridad alimenticia. Los consultores mencionan asimismo que sería posible utilizar la información en existencia sobre la economía de la pesca en pequeña escala, como base para la preparación de las directrices de política anteriormente mencionadas, que también deberían tomar en consideración el grado real de aplicación de la legislación nacional y el tipo de delito cometido por el pescador sin licencia.

### **3 Punto de vista del Director**

3.1 La decisión sobre si una infracción de las prescripciones sobre licencias se halla sujeta a sanciones penales o administrativas depende, en gran parte, de la tradición legislativa del país en cuestión. El Director considera que la cuestión de si un pescador sin licencia o que ha excedido los cupos tiene derecho a indemnización no debería depender de si su conducta constituye un delito penal o una infracción de disposiciones administrativas, puesto que dicha distinción llevaría a falta de coherencia en las decisiones de los FIDAC entre distintos Estados Miembros.

3.2 El Director se halla de acuerdo con la opinión de los consultores de que los FIDAC deberían mantener su política de no pagar indemnización por supuestas pérdidas de capturas que exceden los cupos establecidos por las autoridades competentes.

3.3 El Director considera que los FIDAC deberían mantener asimismo su política de no aceptar reclamaciones procedentes de pescadores comerciales que desarrollan sus actividades en contravención de las prescripciones sobre licencias establecidas por o basadas en la legislación nacional.

3.4 Por otra parte, el Director opina que los FIDAC deberían ejercitar cierta flexibilidad por cuanto respecta a las reclamaciones de pescadores comerciales que faenan sin la licencia requerida, cuando existan razones válidas que hayan impedido la obtención de dicha licencia. Esta fue la postura adoptada por el Comité Ejecutivo del Fondo de 1971 en el caso del *Sea Prince* (párrafo 1.8 anterior). Aunque se reconoce que tal vez resulte difícil determinar si existen razones válidas, ello debería decidirse teniendo en cuenta los méritos de cada caso.

3.5 Por cuanto respecta a la llamada pesca de subsistencia, es decir, a la pesca realizada por pescadores individuales con el objetivo primordial de proporcionar alimento a sus familias, el Director considera que sería oportuno llevar a cabo una revisión de la política de los Fondos FIDAC. Valga señalar que, en algunos países en desarrollo, la pesca de subsistencia no se halla sujeta a prescripciones de licencia. Aunque puede que en algunos países se requiera licencia, en la práctica dicha prescripción no se aplica. La negación de indemnización a pescadores de subsistencia que faenan sin la licencia requerida, haría que fuera precisamente la población más vulnerable la que quedara sin indemnización, caso que se produjera un derrame de hidrocarburos que afectara sus medios de subsistencia. Habría que estudiar, sin embargo, la manera de definir qué es lo que se entiende por pesca de subsistencia.

3.6 Al igual que los consultores, el Director considera que sería de utilidad preparar directrices relativas a la admisibilidad de reclamaciones relacionadas con la pesca de subsistencia, por lo que propone que se lleve

a cabo una exploración más a fondo de este tema, en colaboración con los expertos de los Fondos y con la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO). En su opinión, un estudio de este género debería establecer la manera de distinguir entre pesca comercial y de subsistencia.

**4 Medidas cuya adopción se pide al Comité Ejecutivo**

Se invita al Comité Ejecutivo a:

- (a) considerar la información contenida en este documento;
  - (b) estudiar la posición con respecto a la admisibilidad de:
    - (i) reclamaciones por supuesta pérdida de capturas, que excedieron los cupos establecidos por las autoridades competentes;
    - (ii) reclamaciones de pescadores comerciales, que han infringido las prescripciones sobre licencias a ellos aplicables;
    - (iii) reclamaciones de personas que practican la pesca de subsistencia; y
  - (c) decidir si deberían redactarse directrices que permitieran determinar la admisibilidad de las reclamaciones relativas a la pesca de subsistencia.
-