

## Las banderas de conveniencia: ¿el huevo o la gallina de los paraísos fiscales?

Jose Antonio Mateo Oviedo<sup>1</sup>

### RESUMEN

Un sistema de negocios cada vez más utilizado por la marina mercante mundial es la utilización de pabellones de países que difieren con el de residencia del armador. Esta práctica permite al propietario su anonimato jurídico y ventajas sindicales, fiscales y de seguridad de las embarcaciones. Los países que más se destacan en permitir el registro de embarcaciones bajo este sistema son Panamá, Liberia y más recientemente las Islas Marshall, pero en conjunto son más de treinta. Si bien el recurso no es ilegal y está fundado en la soberanía nacional, su legitimidad es al menos cuestionable desde la perspectiva laboral y fiscal. Nos proponemos, por un lado, analizar la incidencia actual de este procedimiento en la flota mercante mundial y por otro medir y evaluar este uso a partir de un caso concreto. Para ello analizaremos críticamente los informes y estadísticas que al respecto vienen realizando la Federación Internacional del Transporte (ITF) y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y la información detallada de la aduana y la policía portuaria de Puerto Quequén entre 1922 y 2012. De este análisis surge que este procedimiento no deja de crecer desde los años 1990 e incluso se ha incrementado, a pesar de la prédica por buenas prácticas en la navegación y las denuncias de la comunidad de trabajadores abordó. La analogía de este uso con los más conocidos paraísos fiscales es inevitable desde los indicadores geográficos y de negocios.

**Palabras clave:** Navegación; Marina mercante; Banderas de conveniencia; Puerto Quequén

### As “bandeiras” de conveniência: o ovo ou a galinha dos paraísos fiscais?

### RESUMO

Um sistema de negócios cada vez mais utilizados pela marinha mercante do mundo é o uso de bandeiras de países que diferem com a residência do proprietário. Esta prática permite o anonimato jurídico do proprietário e benefícios sindical, fiscais e segurança dos navios. Os países mais proeminentes para permitindo o registro dos navios ao abrigo deste regime são o Panamá, Libéria e, mais recentemente, o Ilhas Marshall, mas no seu conjunto são mais de trinta. Enquanto o recurso não é ilegal e é fundado na soberania nacional, a sua legitimidade é no mínimo questionável da olhada da mão-de-obra e impostos. Pretende-se, por um lado, analisar o impacto na atualidade de este procedimento na frota mercante mundial e depois medir e avaliar o uso num porto específico. Para isso, vamos analisar criticamente os relatórios e estatísticas a esse respeito foram tornando a Federação Internacional dos Transportes (ITF) e a Conferência das Nações Unidas sobre o comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e as informações detalhadas da alfândega e polícia portuária de Porto Quequén entre 1922 e 2012. Esta análise conclui que este procedimento não cessa de crescer desde a década de 1990 e ainda tem aumentado, apesar da pregação por boas práticas na navegação e as queixas da comunidade de trabalhadores embarcados. A analogia com os mais conhecidos paraísos fiscais é inevitável, observados desde indicadores geográficos e negócios.

**Palavras-chave:** Navegação; marinha mercante; bandeiras de conveniência; Porto Quequén.

<sup>1</sup> Profesorado pela Universidad Nacional de Mar del Plata, Licenciatura pela Universidad Nacional Del Centro de La Provincia de Buenos Aires, Mestrado pela Universidade Internacional de Andalucía e Doutorado em História pela Universitat Pompeu Fabra. Investigador do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesor Titular da Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. E-mail [jamateo@mdp.edu.ar](mailto:jamateo@mdp.edu.ar)

*Navega todavía, no sabemos cómo,  
entre viejos cargueros remozados  
que a nadie engañan cuando se van a pique.  
Su bandera de conveniencia  
es un inconveniente panameño,  
liberiano, chipriota.  
Su carga es un misterio profundo.  
Sus tripulantes, cuando no hablan inglés,  
insultan en la lengua de Neptuno.*  
(Fragmento de “La nave” de Jacobo Rauskin)

## 1 INTRODUCCIÓN

En este trabajo hablamos de un sistema de negocios de la marina mercante mundial que no deja de crecer. Cuya práctica es legal, amparada en el principio de soberanía de las naciones, pero que al menos puede ser cuestionada en su legitimidad. Se trata de la utilización de banderas en las embarcaciones que no coinciden con el origen o residencia del propietario de la embarcación (armador), sea persona física o jurídica. La utilización de esta práctica permite a los armadores anonimato y amparo jurídico, ventajas sindicales, salariales, fiscales y evadir controles sanitarios y de seguridad de las embarcaciones. A estas banderas se las denomina de muchas formas, pero la más corriente es “bandera de conveniencia” o “FOC” según la sigla en inglés. El objetivo que nos proponemos llevar adelante aquí es, en primer lugar, medir y evaluar el fenómeno de las FOC desde sus inicios hasta tiempos actuales. En segundo, presentar, desde una perspectiva secular, para un tipo de embarcación (los bulk carriers o cargueros a granel)<sup>2</sup> y un puerto (Puerto Quequén, provincia de Buenos Aires, Argentina) la evolución de esta práctica para el movimiento de mercancías – mayormente cereales y aceites comestibles – desde la inauguración del puerto en 1922 hasta el año 2012.

Las fuentes que utilizaremos para ello son, por un lado, los informes de la Federación Internacional del Transporte (FIT) de la OIT, y los de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) para la parte general y para el caso en particular los libros de aduana y de policía portuaria (prefectura) de puerto Quequén.

## 2 LAS BANDERAS DE CONVENIENCIA

La Sierra Guadarrama es una cadena montañosa perteneciente a la cordillera del centro de la Península Ibérica, en las provincias españolas de Madrid, Segovia y Ávila. El 8 de

---

<sup>2</sup> 42% del volumen de las embarcaciones de más de 1000 toneladas de registro bruto registradas en 2013 de la flota mercante mundial (UNCTAD, 2013, p. 41).

octubre de 1979 arribó a Puerto Quequén en para cargar pescado una embarcación que exhibía el nombre “Sierra Guadarrama” en su eslora. Era un buque frigorífico, votado en Vigo el año anterior y construido allí por “Factorías Vulcano” de Enrique Lorenzo y Cía. Su armador era la compañía madrileña Marítima Norte. El buque – como todos estos antecedentes lo hacen suponer – ostentaba el pabellón del Reino de España. Quince años más tarde, el 14 de enero de 1994, el Sierra Guadarrama retornó a Puerto Quequén. Aunque su armador seguía siendo el mismo su bandera sin embargo ahora era panameña. El buque sigue hoy navegando con el nombre Frío Seguro, pertenece a una empresa radicada en las Islas Cook (estado libre asociado a Nueva Zelanda) y su bandera es de Belice.

El caso del Sierra Guadarrama – tomado casi al azar dentro de la flota que frecuentó Puerto Quequén durante el siglo pasado – ejemplifica un fenómeno creciente desde mediados del siglo pasado (aunque existen antecedentes previos), de lo que se conoce como empresas armadoras off shore y pabellones de conveniencia. El ejemplo nos introduce en un tema crucial en lo que refiere a las empresas navieras, que actualmente conducen al 85% del comercio mundial.

El derecho internacional requiere que cada buque mercante esté registrado en un país. La jurisdicción en la cual se registra una nave se llama su “estado de bandera”, dado que éste le da al buque el derecho a enarbolar su pabellón nacional. Una nave funciona bajo las leyes de su estado de la bandera, y éste ejerce regulaciones y controles sobre los buques a los que debe inspeccionar regularmente para certificar que las adecuadas condiciones de su equipamiento y de su tripulación que lo habilitan para navegar.

El pabellón o bandera de conveniencia (en inglés, *flag of convenience* o *FOC*) es una práctica de negocios del transporte marítimo, donde el país de registro de la matrícula de un barco mercante y el pabellón enarbolado por éste pertenecen a un estado soberano distinto al de los propietarios de la nave (armadores).

Los estados que admiten registros off shore, son generalmente países con pasado o actualidad colonial, y de escasa tradición en transporte marítimo; también países centrales como Alemania o Francia han generado “segundos registros” con características muy similares a los registros off shore. En estos casos, la relación o “lazo auténtico” entre el armador y el Estado del cual enarbolan su pabellón es accidental. A estos países se les ha denominado de forma contemplativa como de “registros abiertos”; y de forma más peyorativa como “registros refugio”, quasi-flags, (casi banderas) bric-à-brac (cosas baratas) o, en algunos casos extremos, “banderas piratas”. La bandera de conveniencia ofrece tanto la posibilidad de

una licencia de navegación cuyos controles son mínimos, así como importantes ventajas fiscales con respecto al país en el cual la empresa armadora está realmente afincada.

Desde 1960, los buques mercantes matriculados con banderas de conveniencia enarbolan el pabellón de un territorio que comenzó a llamarse “PanLibHonCo”, neologismo que refiere a los estados de Panamá, Liberia, Honduras y Costa Rica, los primeros países en brindar este registro nominal, con el cual los armadores disfrutaban de desgravación fiscal y la no compulsión de emplear tripulantes nacionales, entre otros beneficios (TIME, 1958; GABRIELE, 1961).

Lo que define a un Estado como dador de bandera en estas condiciones son los siguientes criterios:

- El país permite a extranjeros poseer y controlar buques;
- El acceso y transferencia de los registros es sencillo;
- Los impuestos sobre las ganancias del transporte son bajos o inexistentes;
- La mano de obra extranjera es permitida libremente;
- El país de registro abierto no necesita la capacidad de transporte de la flota registrada para sus propios fines, pero está dispuesto a percibir impuestos por el arqueo de los buques matriculados en ellos;
- El país carece de poder (o voluntad) para imponer regulaciones nacionales o internacionales a sus armadores.

En función de estas características, las naves son registradas en estos estados bajo su bandera por la conveniencia que presenta reducir costos operativos y evitar regulaciones estrictas en cuanto a seguridad, legislación laboral o tasas fiscales, que de otra manera se verían obligadas a cumplir.

La utilización de banderas de estos “paraísos navales” – dada la cercanía operativa y geográfica a los conocidos “paraísos fiscales” – es un fenómeno creciente. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en su informe de enero de 2013 indicó que en el mundo navegan 46.392 buques de porte mayor a las 1.000 toneladas de registro bruto (TRB o DWT). De ellos casi el 60% estaban registrados bajo bandera de conveniencia. Pero si los medimos en TRB este valor se acerca al 75% de la flota mercante mundial.

### 3 ANTECEDENTES

Los buques mercantes han utilizado como táctica falsas banderas – o banderas que no se correspondían con la identidad del buque, su tripulación u objetivos – para evadir naves enemigas desde la antigüedad. Pueden encontrarse ejemplos desde la época del Imperio

Romano hasta la Edad Media. Ya en el siglo XVI algunos comerciantes ingleses izaron la bandera española para su comercio interlope, evitando las restricciones que impedían a los buques no españoles a comerciar con las Indias Orientales (CISTERNAS LILLO, 2009). Más recientemente, esta técnica fue usada por los británicos durante las guerras napoleónicas y los Estados Unidos durante la guerra de anglo-estadounidense de 1812 que enfrentó al Reino Unido (y sus colonias canadienses) con los Estados Unidos de Norteamérica (WISWALL, 1996). Durante el siglo XIX, los barcos de esclavos enarbolaban varias banderas para evitar ser detenidos por flotas anti esclavistas británicas (LINEBAUGH; REDIKER, 2005).

No obstante, la práctica moderna de abanderamiento de naves en el extranjero comenzó en la década de 1920 en los Estados Unidos, cuando les fuera incrementada a los armadores las regulaciones y los costos laborales. Entre 1915 y 1922, fueron aprobadas en los Estados Unidos varias leyes para fortalecer la marina mercante y a su vez suministrar protección a los marinos, regulando las horas de trabajo, los salarios y la comida a bordo. También redujeron las penas por desobediencia y se abolió la práctica represiva de encarcelar a los desertores. Otros aspectos legislados fueron la aplicación de normas de seguridad más rigurosas, con requisitos sobre los botes salvavidas, el número de marineros y oficiales a bordo. E incluso algo tan curioso cómo sentido: autorización a los marineros para hablar su propio idioma.

Los barcos con bandera estadounidense se convirtieron en objeto de inspecciones periódicas realizadas por la *American Bureau of Shipping* (DESOMBRE, 2006), lo que los puso en desventaja económica contra los países que carecían de esas regulaciones. Empezaron así a registrar sus naves a Panamá. Navegando sus naves con bandera panameña, los propietarios podrían evitar la legislación norteamericana y no sólo en materia fiscal y laboral. El buque “Belen Quezada”, por ejemplo, la primera nave extranjera marcada en el registro panameño, fue empleado en el tráfico de alcohol ilegal entre Canadá y los Estados Unidos durante la “Prohibición.”

Con el tiempo el registro de Panamá fue cada vez menos atractivo e impopular entre los movimientos sindicales de Estados Unidos y Europa. Las organizaciones internacionales de trabajadores enarbolaron protestas, y ante una amenaza de boicot por parte de la Federación Internacional del Transporte (FIT), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) generó una comisión que emitió sus conclusiones en 1950, en las cuales destacaba la gran antigüedad de las naves inspeccionadas al azar, el incumplimiento de normas de seguridad y de otras normas sociales y de trabajo (OIT, 1950, p. 46 y pass.). A partir de

entonces, Panamá comenzó a incrementar sus tasas y a elaborar reglamentaciones menos permisivas.

El 4 de febrero de 1949, un ex Secretario de estado de F. D. Roosevelt, Edward Stettinius, fundó una estructura corporativa entre una empresa con sede en Nueva York, la “*Liberian Services, Inc.*” y el estado liberiano. Liberia ofrecía el registro de ese estado de bandera a cambio de un 35% de los ingresos totales de la sociedad. El 11 de marzo de 1949, el magnate del transporte griego Stavros Niarchos<sup>3</sup> registró la primera nave bajo la bandera de Liberia, el *World Peace*, *charteado*<sup>4</sup> a la *Getty Oil Company* en Nueva York, bajo leyes marítimas liberianas. En 18 años, Liberia llegó a superar al Reino Unido como el registro más grande del mundo (INTERNATIONAL REGISTRIES, 2014). Cuando Stettinius murió en 1949, la propiedad del registro pasó al Banco Internacional de Washington.

En 1990 se fundó la IRI (*International Registries, Inc.*) como la corporación madre de sus diferentes filiales<sup>5</sup> de banderas liberianas. Como consecuencia de la continua inestabilidad política del gobierno liberiano, la IRI separó su registro de Liberia en enero de 2000 y desde entonces únicamente ha proporcionado apoyo técnico y administrativo a los registros de la RMI (*Republic of the Marshall Islands*) y asociados, un registro *off shore* en permanente ascenso desde entonces.

Otro de los medios que los Estados emplean – aunque con resultados bastante modestos por lo que hemos visto – para evitar la fuga de los buques nacionales a otros registros, especialmente a los de conveniencia, con la consiguiente disminución de la flota de bandera, es la creación de un segundo registro nacional. Éste, por lo general, ofrece condiciones extraordinariamente parecidas a la de los pabellones de conveniencia, es decir: leyes laborales, económicas y fiscales propias de un paraíso fiscal y un leve y casi inexistente control en el cumplimiento de la Ley y convenios internacionales marítimos.

De esta manera conviven en un mismo Estados dos registros, el tradicional y el nuevo que ofrece las ventajas comentadas.

---

<sup>3</sup> Como agregado naval honorario en la Embajada de Grecia en Washington desde 1944 a 1948, tuvo allí la idea de comprar los buques desechados por la Marina norteamericana tras la II Guerra Mundial, los llamados *liberty ships*, contruidos rápidamente para reemplazar las bajas aliadas. Años más tarde fue pionero en el negocio de los superpetroleros. Su flota experimentó un notable incremento, y alcanzó un impresionante volumen de negocio cuando fue cerrado el canal de Suez en 1956 (PAÍS, EL, 1996).

<sup>4</sup> En el transporte marítimo, régimen de fletamentos que se basa en la contratación de buques entre cargadores que necesitan transportar grandes volúmenes de mercancía y navieros que disponen de buques apropiados para esa carga (tanto por sus características como por la situación geográfica del buque en la fecha del embarque).

<sup>5</sup> 26 filiales localizadas en “Baltimore, Dalian, Dubai, Ft. Lauderdale, Geneva, Hamburg, Hong Kong (Harbour Centre), Hong Kong (Gloucester Road), Houston, Imabari, Istanbul, London, Long Beach, Mumbai, New York (Downtown), New York (Midtown), Piraeus, Rio de Janeiro, Roosendaal, Seoul, Shanghai, Singapore, Taipei, Tokyo, Washington, DC/Reston and Zurich” (INTERNATIONAL REGISTRIES, 2014)

País	Cantidad	% del total
Panameña	5162	33,0
Liberiana	2581	16,5
marshalesa	1470	9,4
Maltesa	1437	9,2
Antiguana	1215	7,8
Bahameña	1069	6,8
Chipriota	622	4,0

Tabla 1 - Distribución de las FOC en 2009 según sus registros principales.  
Fuente: (ITF, 2014)

Un recuento hecho por el Comité de Prácticas Aceptables la FIT (o ITF en inglés) en 2009 sobre los 36 países considerados dadores de bandera de conveniencia por la ITF sobre 15.658 embarcaciones que utilizaban este tipo de registro, vemos en la Tabla 1 que casi el 90% han sido registradas en siete países. La mitad de ellas en las más tradicionales de Panamá (una tercera parte del total) y Liberia (la mitad de Panamá). Las Islas Marshall (segundo registro de los Estados Unidos) se ubica en tercer lugar, y en crecimiento como vamos a ver, muy cerca de Malta.<sup>6</sup>

La base jurídica de las críticas a las FOC es que el sistema permite a los armadores ser legalmente anónimos y difíciles de procesar en acciones civiles y penales. Algunos buques con banderas de conveniencia han sido utilizados en actividades ilegales, ofrecen condiciones de trabajo deficientes y también un impacto negativo sobre el medio ambiente, principalmente a través de pesca ilegal, no declarada y ni reglamentada. Los partidarios de esta práctica, sin embargo señalan, con el catecismo neoliberal en ristre, las ventajas económicas y reglamentarias y la mayor libertad en la elección de los empleados (MAYOL MARTÍNEZ, 2009).

El informe de la Conferencia de la Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo de 2011 (UNCTAD, 2011), elaborado sobre datos de los años 2009 y 2010, para la flota mundial por encima de las 1.000 TRB (es decir, descartando areneros, pesqueros menores, yates, barcasas, etc.), señala la nacionalidad del propietario o armador y la bandera de los buques e identifica más de 20.000 embarcaciones que utilizan registros internacionales o FOCs.

<sup>6</sup> La lista completa se compone de Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas (Reino Unido), Bolivia, Birmania, Camboya, Islas Caimán, Comoros, Chipre Guinea Ecuatorial, Islas Faroe (FAS), Segundo Registro Internacional Francés (FIS), Segundo Registro Internacional Alemán (GIS), Georgia, Gibraltar (Reino Unido), Honduras, Jamaica, Líbano, Liberia, Malta, Islas Marshall (Estados Unidos), Mauricio, Moldavia, Mongolia, Antillas holandesas, Corea del Norte, Panamá, San Vicente, Sri Lanka, Tonga y Vanuatu.

Con ese informe podemos entonces, reelaborando los datos, cruzar las flotas de los diferentes países en función de la bandera que portan sus buques y la nacionalidad del armador.

Tomando los primeros catorce países de residencia de armadores que utilizan este tipo de pabellón (Tabla 2) y que en conjunto superan el 80%, vemos que Alemania es el país que más utiliza este tipo de registro, seguido de Japón y Grecia (país naviero por excelencia). Un segundo grupo está formado por China, Estados Unidos, Noruega (otro país de fuerte tradición naviera) y Turquía. Y finalmente un tercer grupo, donde se encuentran algunos gigantes asiáticos (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur) y dos potencias, una en ascenso como Rusia y otra en decadencia como el Reino Unido.

País del armador	Cantidad de buques	% del total
Alemania	3350	19,6
Japón	2741	16,0
Grecia	2700	15,8
China	899	5,2
Estados Unidos	816	4,8
Norway	701	4,1
Turquía	555	3,2
Corea del Sur	479	2,8
Taiwan	443	2,6
Rusia	385	2,2
Reino Unido	256	1,5
Países Bajos	236	1,3
Hong Kong	234	1,4
Singapur	218	1,3
Total	17113	81,8

Tabla 2 - País de origen de las armadoras que más utilizaban FOC en 2011.  
Fuente: UNCTAD (2011).

Tenemos en esta clasificación al menos tres referencias de conjuntos. Por un lado, los tradicionales países dedicados al transporte naval como Grecia y Noruega que han ido cambiando sus pabellones nacionales por FOCs. En segundo lugar, puede verse la utilización de este tipo de subterfugio como un síntoma de la injerencia de la logística del transporte de mercancías para los principales países productores de manufacturas. Por último, también por aquellos importadores masivos de materias primas y alimentos.

¿Existe alguna preferencia en cuanto al registro a utilizar? Al parecer esto es relativo. Tomemos el caso de Alemania como el más representativo. La bandera liberiana y antigua

(de Antigua y Barbuda) se reparten los primeros lugares y el conjunto alcanzan un 73% con más de 2.000 embarcaciones. Aparecen más lejos la marshalesa y chipriota con un 15% entre ambas y finalmente una docena de pabellones. Entre ellas no aparece el Segundo Registro de Alemania lo cual relativiza bastante el resultado de este intento por retener embarcaciones, si era ese el objetivo.<sup>7</sup> Lo que sí parece cierto es la progresiva necesidad de los armadores de incrementar la renta en logística utilizando estos paraísos navales que convierte a las embarcaciones como espacios extraterritoriales de los Estados.

Con estos informes tenemos una serie de fotografías de estos pabellones a escala mundial, pero nos queda saber acerca de su utilización en algún tipo de flota específica y en un proceso dinámico de evolución. La serie de un puerto determinado como Puerto Quequén en un período de casi un siglo nos permite apreciar la progresión del desarrollo de este tipo de pabellón en un tipo de embarcación específico, los graneleros o bulk carriers. Los buques graneleros según la UNCTAD, (2013, p. 41) representaban en 2012 el 42% del volumen de las embarcaciones registradas para el comercio mercante ese año en el mundo, bastante por delante de los petroleros (30,1%), portacontenedores (12,7%) y cargueros (4,9).

### **3 BANDERAS NACIONALES Y REGISTROS OF SHORE EN PUERTO QUEQUÉN (1915-2012)**

Puerto Quequén es uno de los tres puertos atlánticos de la provincia de Buenos Aires, junto con el de Bahía Blanca al sur y el de Mar del Plata al norte. Se trata de un puerto que desde su finalización en 1922 (si bien operaba como terminal portuaria incluso desde el siglo XIX) ha tenido como principal destino la exportación de granos y oleaginosas (trigo, lino, girasol, maíz, avena, cebada, etc.) y más recientemente de aceites vegetales (de girasol, canola, colza, soja, etc.). También en concordancia con esto último, los residuos de esta manufactura agro-industrial (pellets y expellers).

El tráfico naviero por este puerto es representativo de la exportación de estos productos en Argentina, dado que por razones de calado los buques completan sus bodegas (top-off) en éste o en el de Bahía Blanca antes de su destino fuera de la zona aduanera argentina. Es decir, si bien la región contribuye moderadamente al proceso exportador comparada con otros puertos como Rosario o San Lorenzo, las embarcaciones que requieran carga completa deben transitar por estos dos puertos.

---

<sup>7</sup> Tampoco la flota francesa utiliza su Segundo Registro y curiosamente es el Reino Unido (con 39 buques) el domicilio de armadores que se destaca en el registro francés.

Según los registros de la Prefectura Nacional Marítima de Puerto Quequén y de la Aduana de este puerto, entre 1915 y 2012 ingresaron a Puerto Quequén 15.712 embarcaciones de ultramar. Tomadas en conjunto, estas embarcaciones han portado en 10.571 casos banderas de “navieras nacionales”, a las que definimos así en el caso de que el pabellón del buque coincide con el del armador; y 5.515 banderas de conveniencia (FOC).<sup>8</sup> Como anticipamos en la introducción, algunos buques mudaron de tipo de bandera durante el proceso.

Los primeros tres casos de este tipo de pabellón alternativo se dieron en el año 1933 con los buques “Virginia Nicolaou”, “Eugenia Chandris” y “Mount Dyrfis”, cuyo origen era claramente griego, aunque sus banderas panameñas. Sin embargo, esta presencia esporádica comenzó a acelerarse en la década de 1950 en que se hizo constante y sobre todo en la siguiente en que tuvo picos de importancia.

En el año 1993, la FOC fue dominante en cantidad de naves en Puerto Quequén y desde el año 1996 hasta la actualidad lo son tanto en porte y como en número.

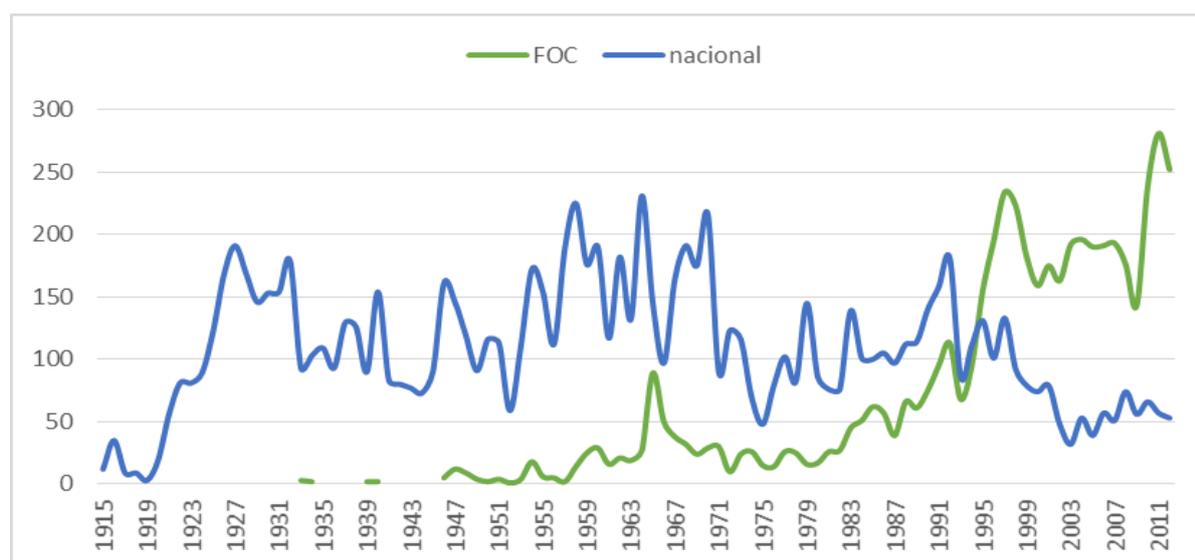


Gráfico 1 - Evolución de la FOC en número de embarcaciones en el tráfico naviero de Puerto Quequén (1915-2012).

Fuente: Prefectura Nacional Marítima, (1915-2012).

El Gráfico 1 muestra la evolución de las FOCs en cantidad de naves durante todo el período. Se observa un pico en el año 1966, cuando probablemente por la caída de la presencia de la flota argentina ese año (MEY), ambos tipos de banderas se acercaron casi hasta igualarse en 100 naves anuales. Luego decayó la presencia de FOCs por dos décadas,

<sup>8</sup> Sólo en 26 casos no se ha podido verificar el pabellón del buque por rotura del libro en el cual se registra, ilegibilidad o por no haber sido consignado ese dato.

hasta 1984 en que el incremento fue constante, hasta alcanzar dos picos notables en 1998 (con 223 buques con FOC ese año) y 2012 (con 252 buques con FOC).

Medidas en cantidad de naves es elocuente como en las últimas dos décadas la supremacía de las FOCs sobre las banderas nacionales no pareciera tener techo en su crecimiento. Sin embargo, una forma más precisa de medir este fenómeno es hacerlo en según el porte de las naves en TRB (toneladas de registro bruto).<sup>9</sup> El Gráfico 2 muestra esta magnitud.

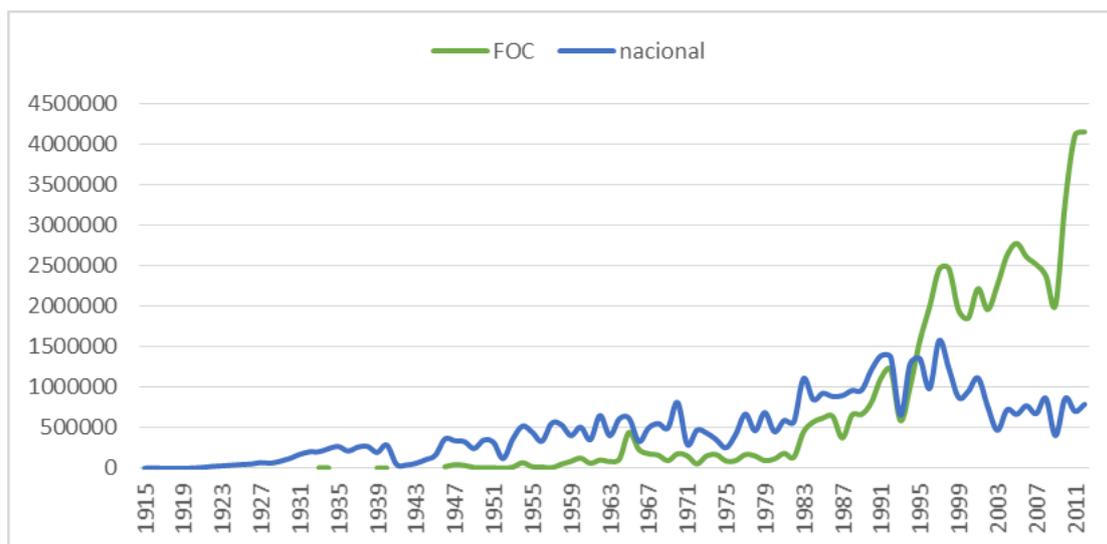


Gráfico 2 - Evolución de la FOC en TRB en el tráfico naviero de Puerto Quequén (1915-2012).  
Fuente: Prefectura Nacional Marítima, (1915-2012).

El perfil general es bastante similar; aunque se presenta un poco más tempranamente el cruce entre la sumatoria del porte de las naves que utilizan FOCs y el de las que utilizan banderas de registros in shore. El cruce sin embargo en ambos casos es claro, definitivo y abrupto a mediados de los años 1990.

Tomando el medio siglo que va desde 1963 a 2012 vemos el crecimiento constante década a década (Tabla 3) de los buques de bandera off-shore que recalaban en Puerto Quequén.

<sup>9</sup> El TRB, en español "tonelaje de registro bruto" y en inglés GRT (*gross register tonnage*) o simplemente GT (*gross tonnage*), es la sumatoria del volumen cerrado total del barco, que incluye el volumen de bodegas, depósitos, sala de máquinas, acomodación, puente, pañoles y todo espacio cerrado que pueda cubicarse. La unidad de medida es la "tonelada Morson" que son 100 pies cúbicos o 2,83 m<sup>3</sup>. Es decir, si un buque tiene en sus espacios cerrado 2.830 m<sup>3</sup>, su TRB será de 1.000 TRB ( $1000 = \frac{2830}{2,83}$ ). Es una medida que se usa para el cálculo de tasas a pagar, tanto en puertos como en canales, por lo cual aparece reflejada en las fuentes portuarias. Lo que es propiamente el peso del barco, es decir, el peso del casco, motor, accesorios, etc. se llama desplazamiento standard. Los barcos mercantes no lo usan para nada, pero en cambio es el que se usa con los barcos de guerra.

Década	% FOC en buques	% FOC en TRB
1963-1972	18,5%	24,57%
1973-1982	20,5%	22,50%
1983-1992	34,3%	39,39%
1993-2002	62,9%	61,31%
2003-2012	79,0%	80,30%

Tabla 3 - Presencia de buques FOC en Puerto Quequén entre 1963 y 2012.  
Fuente: Prefectura Nacional Marítima, (1915-2012)

En los años 1960 y 1970 las FOCs estaban en torno del 20% en cantidad y cerca de una cuarta parte en TRB. Se destaca en este período el mencionado pico de 1966 con más de 300.000 TRB. En los años 1980 comenzó un crecimiento moderado que llevó a los buques de registro off shore a casi el 40% en porte. El crecimiento más vertiginoso se dio como vimos en los años 1990, florecientes años de las liberalidades mercantiles y aperturas aduaneras, donde los registros de conveniencia se hicieron dominantes. Ya en este siglo, las banderas de registros abiertos no están dejando lugar prácticamente a las banderas nacionales, al menos en el tráfico de cereales y aceites comestibles que operó en Puerto Quequén en los últimos años.

¿Qué banderas de conveniencia? Tomando todos los casos de FOC en Puerto Quequén entre 1915 y 2012 (Gráfico 3), que fueron 5115 casos, vemos que la bandera panameña (con 1756), seguida de la liberiana (con 969) – es decir dos FOCs más tradicionales – son las que se destacan.

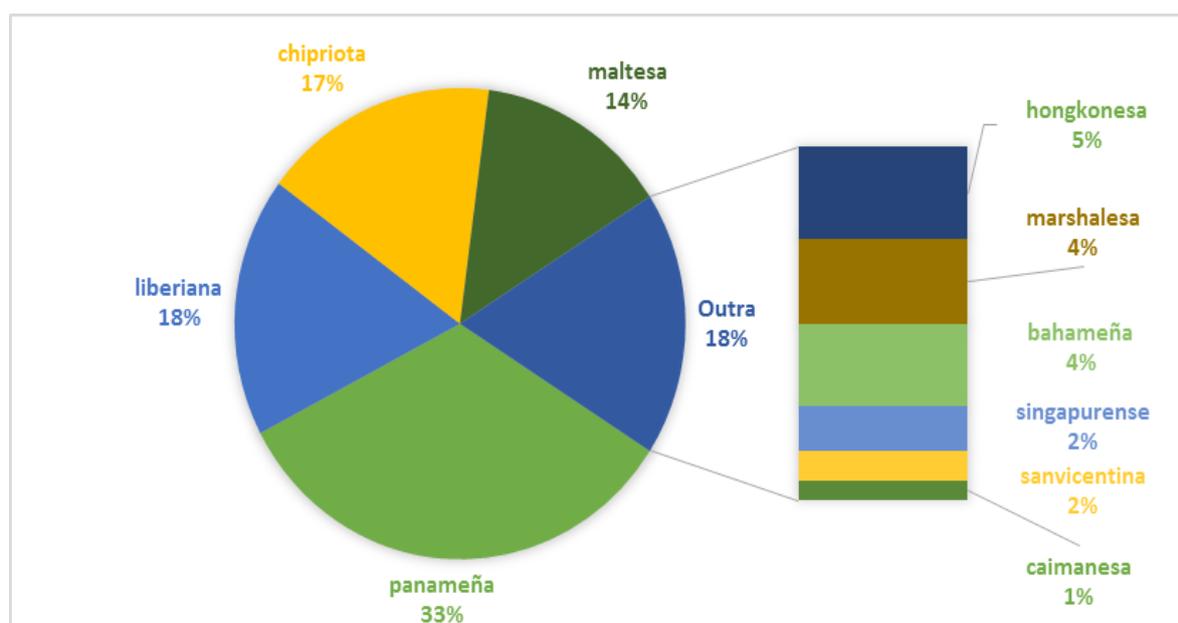


Gráfico 3 - Porcentajes de las diez FOCs más utilizadas por los buques en Puerto Quequén entre 1915 y 2012 medidas en TRB.

Fuente: Prefectura Nacional Marítima, (1915-2012)

Tomando las diez primeras banderas que en conjunto generan más del 95% de los casos – no existen prácticamente diferencias en los porcentajes medidas las embarcaciones por unidad o por porte – se ve la supremacía de la bandera panameña con un tercio de los casos. Las liberiana, chipriota y maltesa son las que siguen conformando un segundo grupo con entre un 10 y un 20% cada uno de estos registros. Un tercer grupo lo conforman las banderas de Hong Kong, Bahamas e Islas Marshall con un 5% cada una y por último un cuarto grupo en el cual aparecen los registros de Singapur, San Vicente y las Granadinas e Islas Caimán, con menos de un 2% del total en cada caso.

Puestas en la diacronía (Gráfico 4) las dos banderas de conveniencia más pobladas presentan dos procesos separados por los inicios de los años 1990. Entre 1963 y 1993 las banderas de Liberia y Panamá compiten, metafóricamente, para alcanzar el primer lugar dentro de Puerto Quequén. La insignia de Liberia que en 1966 fue la causante del pico de las FOCs en ese año, mantuvo un leve predominio mientras fue la bandera más utilizada en el mundo por las flotas mercantes hasta finales de los años 1970. La tradición panameña que había sido desplazada por la creación del registro liberiano logró una cierta paridad con éste hasta 1995, año en el cual se convirtió en el agente principal del predominio creciente de los registros off shore en Puerto Quequén. Nos atrevemos a explicar esto en función de que Panamá se convirtió en el principal registro abierto de la República Popular China con más de 500 embarcaciones registradas con esa bandera en 2009, además de ser depositaria de casi la totalidad de la flota con registro off shore del Japón, y de buena parte de las de Taiwán y Corea del Sur (ITF, 2014).

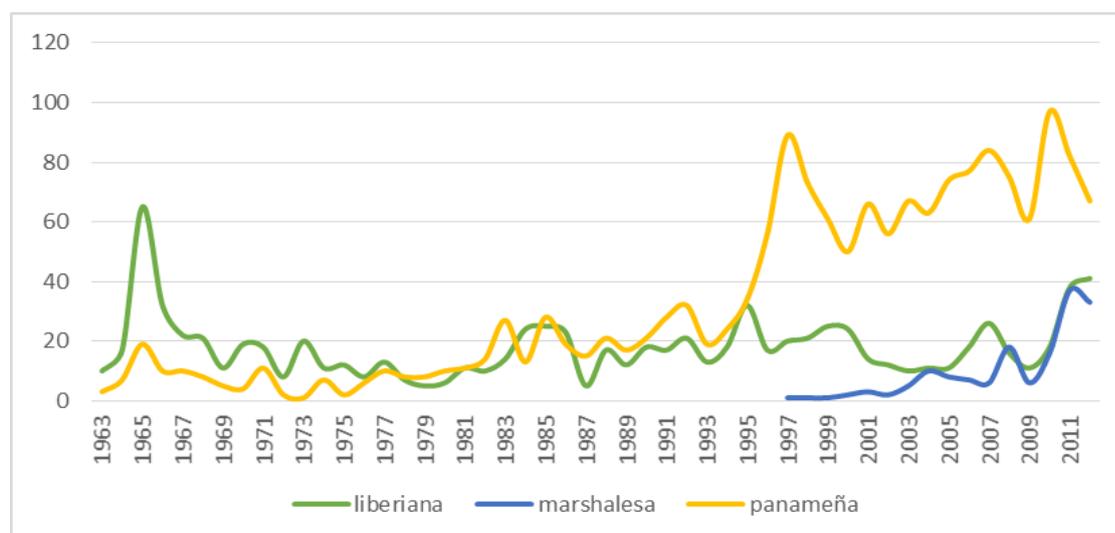


Gráfico 4 - Evolución de las partidas de naves con FOCs desde Puerto Quequén entre 1963 y 2012.  
Fuente: Prefectura Nacional Marítima, (1963-2012)

Por su parte el registro liberiano cayó en un estancamiento que apenas parece recuperarse en los últimos años, conservando sin embargo al grueso de los armadores alemanes. Hemos agregado una tercera bandera, de alguna forma una de las herederas del registro liberiano en el IRI, como es el de las Islas Marshall y que en los hechos según la ITF (organismo que lleva más de medio siglo denunciando a los registros abiertos) funciona (como se ha dicho) como un segundo registro de los Estados Unidos.

La bandera marshalesa apareció en Quequén en 1997 y en diez años ya se había puesto a la par de la liberiana, nutrida por registros de armadores griegos, alemanes y norteamericanos que, como hemos señalado, han ido tomando a este pabellón como sucesorio del liberiano.

¿Qué relación guardan las FOCs con el *foreland* de Puerto Quequén? Es decir, ¿hacia qué puertos se dirigieron los buques que partieron de este puerto con banderas de conveniencia fuera de la zona aduanera argentina?

Tomando los destinos que superan el 10% (lo que excluye a Centro y Norteamérica y a Oceanía) tenemos (Gráfico 5) que casi la mitad de las embarcaciones se dirigieron a puertos sudamericanos, seguido de puertos asiáticos. Apenas un 20% lo hicieron hacia puertos europeos y una décima parte hacia africanos.

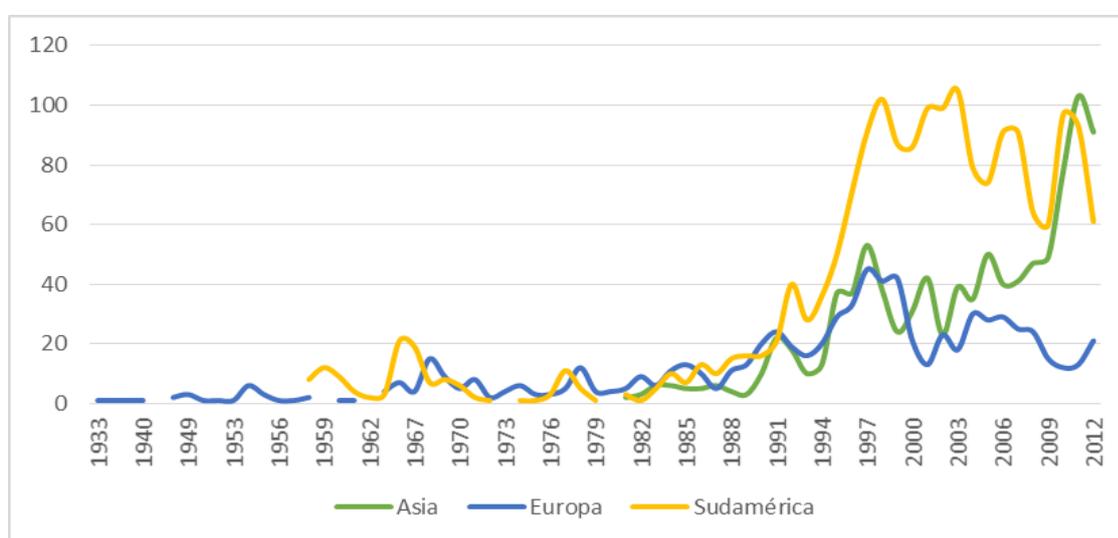


Gráfico 5 Evolución de los destinos de embarcaciones con FOCs salidas por Puerto Quequén entre 1915 y 2012.

Medidos en TRB las cifras sí muestran diferencias notables en este caso. Mientras Europa y África mantienen sus porcentajes de forma similar, Sudamérica con un 33% de las toneladas de registro fue desplazada por Asia que alcanzó el 38%.

Puestos estos destinos en la diacronía, vemos nuevamente y con variables diferentes las mismas, o similares, formas gráficas. Vistos los buques de registro abierto por su destino, notablemente el boom de las FOC de mediados de los años 1990 coincidió con un despegue inicial fortísimo también de los destinos sudamericanos.

Pero vemos también cómo a esta evolución se le sumaron en el presente siglo los destinos asiáticos, vinculado esto fundamentalmente al comercio de soja (en grano, en aceites y en residuos de su prensado).

Tomados los diez destinos principales (Tabla 4), medidos en TRB, se destacan Brasil (destino histórico de trigo), China (destino de grano de soja y hasta que comenzó a producirlo en su territorio, de aceite) y los Países Bajos (destino de aceites vegetales) como los destinos más relevantes tanto en cantidad de casos como en volumen de las embarcaciones con bandera de conveniencia, lo que no difiere tampoco de los destinos generales (MATEO, 2014).<sup>10</sup>

País de destino	Σ TRB	% TRB	Σ Casos	% Casos
Brasil	12132779,1	24,1	1382	33,0
China	5812275,0	11,5	268	6,4
Países Bajos	4014903,6	8,0	248	5,9
Egipto	1838663,0	3,7	113	2,7
Irán	1772484,0	3,5	93	1,8
Chile	1569250,2	3,1	127	3,0
Japón	1498497,0	3,0	71	1,4
Malasia	1309543,0	2,6	69	1,4
Arabia Saudita	1306929,0	2,6	59	1,2
España	1209747,5	2,4	177	4,2

Tabla 4 Destinos principales de las exportaciones de Puerto Quequén entre 1915 y 2012.

Fuente Prefectura Nacional Marítima, (1915-2012)

Por último, veamos cómo afecta el fenómeno de las FOC en la navegación de Puerto Quequén con sus principales socios comerciales, al menos en las últimas décadas. Hemos desagregado en cuatro tipos de banderas, la del país de origen (argentina), la del país de destino (brasileña, china y holandesa), las FOC y otras banderas no FOC, es decir las restantes banderas nacionales.

Para cada uno de los casos tenemos

<sup>10</sup> Los totales generales son Brasil 27,2%, fundamentalmente trigo, China 8,8% casi todo soja en grano y los Países Bajos 8,0 % mayormente aceites vegetales de girasol y soja.

Destino	Bandera	1915-2012	%	1990-2012	%
Brasil	Brasileira	929	20,2	377	19,3
	FOC	1398	30,3	1318	67,5
	Argentina	1392	30,2	51	2,6
	Otras no FOC	889	19,3	208	10,6
	Total	4608	100	1954	100
China	China	19	5,4	15	4,5
	FOC	268	76,1	261	77,8
	Argentita	1	0,3	0	0
	Otras no FOC	64	18,2	59	17,7
	Total	352	100	335	100
Países Bajos	Holandesa	14	2,6	3	1,0
	FOC	250	46,1	186	63,9
	Argentina	23	4,2	3	1,0
	Otras no FOC	255	47,1	99	34,1
	Total	542	100	291	100

Tabla 5. Fuente: Prefectura Nacional Marítima, (1915-2012)

En la Tabla 5 podemos ver en dos agregados temporales diferentes (1915-2012 y 1990-2012) el peso de cuatro tipos de pabellones para el intercambio con los principales socios comerciales de Puerto Quequén (y de la Argentina) en esta casi centuria. Para la larga duración lo más notable es la baja utilización de buque con banderas nacionales, donde se destaca el comercio con el Brasil con un 20% de buques con pabellón brasileño y 30% con pabellón argentino. En el caso de China, un comercio mucho más reciente, las embarcaciones de registro abierto domina con un 76% y los navíos de ambos estados son prácticamente marginales. Los Países Bajos presentan un caso similar, aunque equilibrando en el tiempo largo a buques con FOCs con de pabellones nacionales que no fueron ni holandeses ni argentinos.

Tomando las últimas dos décadas, en el comercio con el Brasil, los registros abiertos llegaron al 67,5%, en el de con China al 77,8% y en el de con los Países Bajos al 63,9%, es

decir ampliamente dominantes. La flota brasilera mantuvo su 20% aproximadamente y la flota argentina prácticamente desapareció, un dato que de por conocido no deja de sorprender en su magnitud. El comercio naval mercantil, al menos entre estos destinos, ha sido colonizado por los registros abiertos y por las flotas nacionales tradicionales en el comercio marítimo, dejando de lado a las líneas marítimas de bandera nacionales. Responder a la pregunta ¿cuáles son la magnitud y características de la marina mercante de un determinado país? resulta hoy casi imposible.

## 5. CONCLUSIONES

Las empresas armadoras offshore son seguramente un precedente o un epígono de los paraísos fiscales (tax haven), ya que muchos de los mecanismos ensayados con las banderas de conveniencia son aplicados a la banca of shore y muchos de los territorios de registro son los mismos donde estas prácticas se llevan a cabo – en general territorios de ultramar asociados al Reino Unido y a los Estados Unidos – y fundamentalmente, porque los motivos de la existencia de unos y otros, es decir, escapar a la regulación de la soberanía de un Estado con cierta fortaleza de control institucional, también coinciden. Que Bolivia, por ejemplo, el único país mediterráneo de América que desde hace décadas reclama una salida mar, esté listada por la ITF como dadora de bandera resulta hasta burlesco.

En la actualidad las navieras son empresas de armadores sin Estado, por lo tanto, casi imposibles de detectar fiscal y judicialmente. Las flotas nacionales, incluso la británica, la noruega o la griega, o más recientemente la china, acompañan el devenir del desarrollo de la logística naviera, registrando los armadores off shore a sus naves. Las organizaciones internacionales de trabajadores en buques mercantes, a pesar de mantener un férreo control estadístico de este tipo de uso han obtenido muy magros resultados y su utilización es dominante ya avanzado el siglo XXI.

Panamá, país que ha estado en la mira desde el principio de este uso no ha dejado de reinventarse como líder de este negocio, sobre todo después de la recuperación del Canal por parte de las autoridades nacionales. En tanto Liberia, las guerras civiles de 1989-1999 parecen haber afectado a la confianza de los navieros que han ido mudando este refugio – prácticamente un asiento contable – por el de las Islas Marshall, donde a pesar de los ensayos nucleares – allí se encuentra en célebre atolón de Bikini – su capital parece estar seguro. El salto cualitativo se produjo clara, definitiva y abruptamente a mediados de los años 1990.

La utilización de este tipo de subterfugio es un síntoma de la injerencia de la logística del transporte de mercancías en los costos para los principales países productores de manufacturas e importadores de materias primas y la participación de ésta en lo que se denomina renta en logística. Sus defensores argumentan un cataclismo de los valores de las mercancías si son abolidas, mientras la industria naval por su lado no deja de reducir costos con buques más grandes y tripulaciones más pequeñas. Lo que parece ser cierto, según estudios del Banco Interamericano de Desarrollo es que una reducción del 10% en los costos del transporte tendría un efecto cinco veces superior que una reducción arancelaria del 10% (SELA, 2011, p. 5), con lo cual podemos suponer el efecto contrario sobre el comercio mundial.

Mientras las denuncias de ambos paraísos no dejan de sucederse estos no se marchitan sino todo lo contrario. La progresiva compulsión de los armadores de incrementar la renta en logística utilizando estos paraísos navales, ha convertido a estas embarcaciones en espacios extraterritoriales de los Estados, o un supra estado flotante: el de “Panlibhonco”. A bordo de él, no obstante, se traslada a cerca del 90% de las mercancías objeto del comercio mundial. Una suerte de limbo donde las almas de los armadores esperan cómodamente la redención de la fiscalidad y la de los trabajadores del mar la de sus reclamos de dignidad.

## REFERENCIAS

CISTERNAS LILLO, M. DE L. **Evolución de las banderas de conveniencia**, 2009. Valdivia, Chile.

DESOMBRE, E. **Flagging Standards : Globalization and Environmental, Safety, and Labor Regulations at Sea**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

GABRIELE, M. **Panlibhonco e NATO**. Milán: A. Giuffré, 1961.

INTERNATIONAL REGISTRIES, I. Marshall Islands Maritime & Corporate Administrators. Disponible em: <<https://www.register-iri.com/index.cfm?action=page&page=158>>. Acceso em: 4/11/2014.

ITF. Flags of convenience - International Transport Workers' Federation. Disponible em: <<http://www.itfglobal.org/en/transport-sectors/seafarers/in-focus/flags-of-convenience-campaign/>>. Acceso em: 4/11/2014.

LINEBAUGH, P.; REDIKER, M. **La hidra de la revolución: marineros, esclavos y campesinos en la historia**. Barcelona: Crítica, 2005.

MATEO, J. De los granos de trigo al poroto de soja. Puerto Quequén 1970-2010. , 2014. Rosario.

MAYOL MARTÍNEZ, C. **Los Pabellones de Conveniencia en el Siglo XXI. Análisis y conclusiones.**, 2009. Barcelona.

MEY, C. Historia y Arqueología Marítima. Disponible em:  
<<http://www.histarmar.com.ar>>. .

OIT. **Condiciones en los barcos panameños.** Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 1950.

PAÍS, EL. Stavros Spyros Niarchos, armador griego. , 1996. Ediciones El País.  
Disponible em: <[http://elpais.com/diario/1996/04/17/agenda/829692006\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1996/04/17/agenda/829692006_850215.html)>.  
Acesso em: 4/6/2015.

PREFECTURA NACIONAL MARÍTIMA. Libro de entrada y salida de Buques. , 1915. Quequén.

SELA. **Infraestructura Física para la Integración en America Latina y el Caribe.** Caracas: Sistema Económico de América Latina y el Caribe, 2011.

TIME. Business: World Boycott. **Time Magazine**, p. on line, 1958. New York.

UNCTAD. **Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2011.** Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2011.

UNCTAD. **El Transporte marítimo.** Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2013.

WISWALL, F. Flags of Convenience. . Lovett, Wi ed., p.107–126, 1996. Westport, CT: Quorum.