

**IMPLICACIONES JURÍDICAS Y
PRÁCTICAS DE LA NUEVA
NORMATIVA EUROPEA PARA
PREVENIR, DESALENTAR Y
ELIMINAR LA PESCA ILEGAL,
NO DECLARADA Y
NO REGLAMENTADA**

XAVIER PONS RAFOLS

Estudio legislativo
de la FAO
en línea #85

Noviembre 2010

La serie de Estudios Legislativos de la FAO en Línea (FAO Legal Papers Online) está constituida por artículos e informes relativos a cuestiones jurídicas de actualidad en el campo de la política alimentaria y del desarrollo agrícola y rural, así como en materia de gestión del medio ambiente y de los recursos naturales.

Se puede acceder a los *Estudios Legislativos en Línea* www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm. Quienes no tengan acceso a Internet pueden pedir copias electrónicas o en papel a la Oficina Jurídica, FAO, 00153 Roma, Italia, dev-law@fao.org (Se recibirá con agrado cualquier comentario y sugerencia de los lectores sobre los Estudios Legislativos en Línea.

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las opiniones expresadas son de los autores y no representan necesariamente las de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

© FAO 2010

Sobre el autor:

Xavier Pons Rafols es catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona (dirección de correo electrónico xpons@ub.edu). Este estudio se ha realizado en calidad de consultor internacional legal de la FAO.

Reconocimientos:

El autor quiere agradecer a Blaise Kuemlangan, Oficial Jurídico del Servicio de Derecho al Desarrollo de la FAO su supervisión, orientación y disponibilidad constantes a lo largo de la elaboración de este estudio. Se agradecen también los comentarios y observaciones formuladas por Ariella D'Andrea, Carmen Bullón, Mar Campins y Xavier Fernández.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACCP	Agencia Comunitaria de Control de la Pesca
Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995	Acuerdo de las Naciones Unidas sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y la ordenación de las poblaciones de peces altamente migratorios, de 4 de agosto de 1995
Acuerdo sobre cumplimiento de 1993	Acuerdo de la FAO para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pesca en alta mar, de 24 de noviembre de 1993
Acuerdo sobre las MEP	Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, de 22 de noviembre de 2009
CCAMLR	<i>Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources</i>
CCRVMA	Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Antárticos
CCSBT	<i>Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna</i> (Comisión para la Conservación del Atún Rojo)
CDS	<i>Catch Certification Scheme</i>
CE	Comunidad Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CICAA	Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico
CITES	Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
DG MARE	Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca de la Comisión Europea
DO	Diario Oficial
EC	<i>European Community</i>
EU	<i>European Union</i>
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ICAT	<i>International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas</i>
ICSF	<i>International Collective in Support of Fishworkers</i>
IUU Fishing	<i>Illegal, Unreported and Unreported Fishing</i>
MCS	<i>Monitoring Control and Surveillance</i>
MEP	Medidas del Estado rector del puerto
MSC	<i>Marine Stewardship Council</i>
NAFO	<i>Northwest Atlantic Fisheries Organization</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OPAN	Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste
OROP	Organizaciones regionales de ordenación pesquera
PAI-INDNR	Plan de acción internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada
Países ACP	Países del África, del Caribe y del Pacífico
Pesca INDNR	Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada
SCV	Seguimiento, control y vigilancia
SLB	Sistemas de localización de buques
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea
VMS	<i>Vessels Monitoring Systems</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>

ÍNDICE

Resumen

Summary

I. Introducción

II. La reglamentación de la Unión Europea sobre la pesca INDNR

1. Antecedentes
 - A) El contexto del actual proceso de reforma de la Política Pesquera Común
 - B) Las actividades previas y la nueva estrategia comunitaria en la lucha contra la pesca INDNR
2. Principales elementos de la normativa de la Unión Europea sobre la pesca INDNR
 - A) Ámbito de aplicación de la reglamentación comunitaria
 - B) Las medidas de control e inspección del Estado Miembro rector del puerto
 - C) El régimen de certificación de las capturas para la importación y exportación de productos de la pesca
 - D) El establecimiento de un sistema comunitario de alerta y la adopción de mecanismos coercitivos y de sanción

III. El impacto global de la reglamentación de la Unión Europea sobre la pesca INDNR

1. El comercio internacional de los productos pesqueros
 - A) La compatibilidad de la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR con las normas comerciales internacionales
 - a) La implementación del nuevo régimen comunitario
 - b) Las medidas aplicables a los terceros países no cooperantes
 - B) La normativa comunitaria sobre la pesca INDNR y sus consecuencias para los sectores pesqueros de terceros países, especialmente de aquellos que mantienen acuerdos comerciales de carácter preferencial con la Unión Europea
 - C) La aproximación de mercado de la Unión Europea y la potencialidad de las medidas comerciales en la lucha contra la pesca INDNR
 - a) El alcance de las medidas comerciales en esta esfera
 - b) Los esquemas de certificación o documentación de capturas, los sistemas de etiquetaje y las prohibiciones de comercialización
2. Las capacidades de los Estados para establecer sistemas eficaces de control de pesca, en particular en los países en desarrollo
 - A) Las obligaciones de la Unión Europea, de sus Estados Miembros y de terceros Estados en relación con la conservación y ordenación de los recursos pesqueros
 - B) La asistencia y cooperación de la Unión Europea con terceros países, particularmente con los países en desarrollo, en la lucha contra la pesca INDNR
 - a) El deber de asistencia y cooperación
 - b) La articulación de la asistencia y cooperación de la Unión Europea
 - C) Las actividades de capacitación y asistencia técnica a los países en desarrollo de la Unión Europea y de otras organizaciones internacionales desde otros marcos y regímenes jurídicos internacionales

3. El fortalecimiento del enfoque de medidas del Estado rector del puerto en la lucha contra la pesca INDNR
 - A) La reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR y el Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto
 - a) Caracteres específicos de la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR y del Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto
 - b) La interacción normativa entre la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR y el Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto
 - B) El papel de la Unión Europea en la implementación futura del Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto
 - a) La Unión Europea y la entrada en vigor del Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto
 - b) La influencia política y jurídica de la Unión Europea en la aplicación efectiva del Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto
4. El futuro de las medidas regionales e internacionales de conservación y ordenación de los recursos pesqueros

IV. Consideraciones finales

Resumen

La nueva reglamentación de la Unión Europea estableciendo un sistema para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR debe enmarcarse, de un lado, en el contexto de la política pesquera común y de su reforma, así como de la reforma del sistema comunitario de control de pesca y de los objetivos de conservación y ordenación de recursos pesqueros de esta política común; y, de otro lado, debe enmarcarse en la actuación internacional de lucha contra la pesca INDNR y, específicamente, en la actuación de la Unión Europea al respecto.

Las disposiciones clave de los nuevos reglamentos comunitarios se centran tanto en la determinación de su ámbito de aplicación como, específicamente, en los controles en el puerto de entrada a territorio de la Unión Europea y en la exigencia del certificado de captura, debidamente validado por las autoridades del Estado de pabellón. La aproximación de mercado que inspira la nueva normativa comunitaria se acompaña, asimismo, de un reforzado sistema de medidas de sanción y control, que incluyen el establecimiento de la lista comunitaria de buques de pesca INDNR y la lista comunitaria de Estados no cooperantes.

En el presente documento se analiza también el impacto global de esta nueva reglamentación comunitaria, focalizando el estudio de este impacto en cuatro aspectos: el comercio internacional, el control de las actividades pesqueras, las medidas del Estado rector del puerto y las medidas regionales e internacionales. En relación con el comercio internacional de la pesca y de los productos pesqueros se aborda su compatibilidad con las normas comerciales internacionales, los efectos especiales en determinados países y la potencialidad de las medidas comerciales en la lucha contra la pesca INDNR. Por lo que se refiere a las capacidades de los países en desarrollo para establecer sistemas eficaces de control de pesca, en el estudio se analiza la asistencia y cooperación de la Unión Europea con terceros países, particularmente países en desarrollo, tanto en el marco de la nueva normativa como desde otros marcos y regímenes internacionales. Respecto del fortalecimiento específico de las medidas del Estado rector del puerto en la lucha contra la pesca INDNR, el estudio se focaliza en la interacción normativa entre la reglamentación comunitaria y el reciente Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, así como el papel de la Unión Europea y su influencia, política y jurídica, en la futura implementación de dicho Acuerdo. Finalmente, se aborda el impacto global de la reglamentación comunitaria en relación con el futuro de las medidas regionales e internacionales de conservación y ordenación de los recursos pesqueros.

Summary

The new European Union regulation establishing a system to prevent, deter and eliminate IUU fishing must be read, on the one hand, against the background of the Common Fisheries Policy and its reform, as well as the reform of the community system of fish control, as a new effort to pursue the conservation and management goals of this common policy. On the other hand, it should fit within the context of international action to combat IUU fishing and especially earlier EU efforts in this regard.

The key provisions of the new community regulations are those defining its scope of application as well as those establishing controls on the port of entry to EU territory and the requirement of a catch certificate, duly validated by the authorities of the flag state. The market approach that inspires this new community regulation is accompanied by a reinforced set of sanction and control measures, which include the establishment of the community list of IUU fishing vessels and the community list of non-cooperating states.

This paper also analyses the global impact of this new EU regulation, focusing on four aspects: international trade, fishery control, port state measures and regional and international measures. In relation to the international trade of fishing and fishing products, its compatibility with international trade rules, the special effects in certain countries and the potential of the trade measures in the fight against IUU fishing are approached. In terms of the capacities of developing countries to establish effective systems of fishery control, in the study the assistance and cooperation of the European Union to third countries, particularly developing countries, is analysed, both in the context of the new regulation as from other frameworks and international regimes. With regard to the specific strengthening of the measures of the port state in the fight against IUU fishing, the study is focused on the normative interaction between the community regulation and the recently adopted Agreement on Port State Measures to prevent, deter and eliminate IUU fishing, as well as on the role of the European Union and its political and juridical influence on the future implementation of the aforementioned Agreement. Finally, the global impact of the community regulation in relation to the future of the regional and international measures of conservation and management of the fishing resources is addressed.

I. INTRODUCCIÓN

En el ámbito de la actividad pesquera internacional se ha asistido en las últimas décadas a un proceso continuado de limitaciones progresivas desde una doble perspectiva: de un lado, con las limitaciones a la pesca en alta mar, al extenderse por parte de los Estados las zonas pesqueras bajo su jurisdicción y, de otro lado, con la introducción de consideraciones de sostenibilidad de los recursos pesqueros que están comportando - en paralelo a un importante desarrollo tecnológico- una acuciante necesidad de contención del esfuerzo pesquero por parte de los Estados. De tal manera que los problemas derivados de la sobreexplotación pesquera, de las consiguientes modificaciones de los ecosistemas marinos y de los conflictos internacionales sobre la ordenación de la pesca y el comercio pesquero se han acabado situando en un lugar importante de la agenda internacional.

Este proceso tiene su hito fundamental en 1982, con la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el reconocimiento tanto de la zona económica exclusiva como de la indudable importancia de la conservación, la ordenación y el aprovechamiento sostenible a largo plazo de los recursos marinos vivos de los mares y océanos del mundo. Ahora bien, la insuficiente regulación y las ambigüedades de algunas de las disposiciones de esta Convención han conducido a un proceso en el que, en términos generales, siguen en tensión dos orientaciones antagónicas: la de los Estados ribereños, deseosos de ampliar su jurisdicción y establecer medidas de control sobre actividades pesqueras más allá de sus aguas jurisdiccionales, y la de los Estados con flotas pesqueras de altura, que pretenden defender los intereses de sus sectores pesqueros, en ocasiones sobredimensionados. En este escenario político-jurídico, la Unión Europea¹ tiene también sus intereses fundamentales, tanto por su extensa fachada marítima y por sus intereses particulares en el área del Mediterráneo como, fundamentalmente a

¹ Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa desaparece la Comunidad Europea y la Unión Europea adquiere plena personalidad jurídica internacional. En consecuencia, aunque en este documento se utiliza, en general, la denominación Unión Europea, cualquier referencia a la Comunidad Europea o al sistema comunitario debe entenderse referida, a partir del 1 de diciembre de 2009, a la Unión Europea.

nuestros efectos, por el exceso de capacidad estructural de su flota pesquera y el peso importante de la modalidad de pesca de altura².

En este contexto, también debe subrayarse la capital importancia de las obligaciones de cooperación internacional que incumben a los Estados, que se han traducido en diversos desarrollos normativos e institucionales. En efecto, de este hilo conductor se han derivado, en el plano internacional, dos importantes tratados: el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y la ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios de 4 de agosto de 1995 (Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995, en adelante) y el Acuerdo de la FAO para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar de 24 de noviembre de 1993 (Acuerdo sobre cumplimiento de 1993, en adelante).

Asimismo, se asiste en los últimos años a un proceso continuo en el que, en el marco fundamentalmente de la FAO, se ha ido desarrollando en el régimen jurídico internacional de la pesca el nuevo principio de la pesca responsable³ y se ha extendido la preocupación sobre las consecuencias de las actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR en adelante), así como sobre la actuación internacional de lucha contra este tipo de pesca. En esta línea debe subrayarse la elaboración de dos instrumentos no vinculantes: el Código de Conducta para la Pesca Responsable adoptado por la

² A los efectos de este estudio, la Unión Europea debe entenderse como una organización regional de integración económica que constituye un gran ente ribereño y un gran ente de pesca a distancia, al que sus Estados Miembros han atribuido competencias en materia pesquera y, específicamente, en relación con la conservación y ordenación de los recursos pesqueros.

³ A partir de la Conferencia Internacional sobre la Pesca Responsable celebrada en Cancún en mayo de 1992 (vid. la Declaración de Cancún en el Documento COFI/93/Inf.7 y en el Documento CL102/19 presentado al 102º período de sesiones del Consejo de la FAO, que unánimemente avaló esta Declaración) y los contenidos del apartado 17 de la Agenda 21 adoptada en la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de junio de 1992 [vid. las resoluciones de esta Conferencia en el Documento A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I)].

Conferencia de la FAO en 1995⁴ y, particularmente en el ámbito que nos ocupa, el Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (en adelante PAI-INDNR)⁵. El último estadio en este proceso ha sido la reciente adopción, por la Conferencia de la FAO, del Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada de 22 de noviembre de 2009 (Acuerdo sobre las MEP en adelante)⁶. Este último texto será objeto de mayor atención posteriormente pero, en general, cabe remarcar la diferencia de alcance entre los instrumentos mencionados: el Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 tiene un ámbito de aplicación espacial restringido al alta mar; el Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995 tiene un ámbito de aplicación material también restringido a las especies transzonales y altamente migratorias; y el Código de Conducta para la Pesca Responsable y el PAI-INDNR tienen un ámbito de aplicación mucho más amplio, pues alcanzan a todo tipo de pesquerías.

Institucionalmente, además de la actividad de la FAO -de alcance universal-, debe subrayarse también la creación de numerosos y variados acuerdos y organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP en adelante), en relación con las cuales la Unión Europea ha manifestado reiteradamente su compromiso de fortalecerlas, de crearlas allí donde no existiesen y de asegurarse su activa participación y su condición de parte o de miembro de pleno derecho, en su caso. Las OROP se han configurado, así, como un medio idóneo para la gestión internacionalizada de la pesca, es decir, para la adopción de medidas internacionales encaminadas a la conservación y ordenación

de los recursos vivos marinos a escala regional y subregional. Sin embargo, el ejercicio de esta gestión se ve afectado por la diversidad institucional y de participación, así como por la ineficiencia de los procedimientos de adopción de decisiones, la falta de voluntad política de los Estados en términos de aplicación de las medidas adoptadas y el principio general de la libertad de pesca en alta mar. Estos elementos conllevan una cierta debilidad de las capacidades de las OROP en la realización de sus objetivos.

En este marco normativo e institucional, varios factores han generado una sobrepesca, resultado de actividades pesqueras intensas y escasamente reglamentadas. Se mencionan, entre otros factores, un control y una aplicación coercitiva insuficientes por parte de los Estados del pabellón, incluidas las medidas de seguimiento, control y vigilancia (en adelante SCV), unas medidas de regulación insuficientes, unos subsidios que acaban resultando perjudiciales para el sector pesquero con una capacidad excesiva o sobredimensionada, así como un control insuficiente por parte de los Estados rectores del puerto. Las actividades de pesca INDNR⁷

⁴ Adoptado por la Conferencia de la FAO mediante su resolución 4/95, de 31 de octubre de 1995 (Vid. Informe del 28º período de sesiones de la Conferencia, 20–30 de octubre de 1995, Documento C1995, disponible en ftp.fao.org).

⁵ El Plan de acción internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR (PAI-INDNR) fue aprobado por el Consejo de la FAO el 23 de junio de 2001 (vid. Informe del Consejo de la FAO, 120º período de sesiones, 18–23 de junio de 2001, Documento CL 120/REP, párrafo 9, disponible asimismo en www.fao.org).

⁶ Aprobado mediante la resolución 12/2009, de 22 de noviembre de 2009, adoptada por la Conferencia de la FAO (vid. Informe del 36º período de sesiones de la Conferencia, 18–23 de noviembre de 2009, Documento C 2009/REP, párrafos 144–147 y Apéndice E, disponible en www.fao.org). Como se indica *infra*, el Acuerdo sobre la MEP no está todavía en vigor.

⁷ Actividades que son definidas en el párrafo 3 del ya citado PAI-INDNR de la siguiente manera:

“3.1 Por pesca ilegal se entiende las actividades pesqueras:

3.1.1 realizadas por embarcaciones nacionales o extranjeras en aguas bajo la jurisdicción de un Estado, sin el permiso de éste, o contraviniendo sus leyes y reglamentos;

3.1.2 realizadas por embarcaciones que enarbolan el pabellón de Estados que son partes de una organización regional de ordenación pesquera competente, pero faenan contraviniendo las medidas de conservación y ordenación adoptadas por dicha organización y en virtud de las cuales están obligados los Estados, o las disposiciones pertinentes del derecho internacional aplicable; o
3.1.3 en violación de leyes nacionales u obligaciones internacionales, inclusive las contraídas por los Estados cooperantes con respecto a una organización regional de ordenación pesquera competente.

3.2 Por pesca no declarada se entiende las actividades pesqueras:

3.2.1 que no han sido declaradas, o han sido declaradas de modo inexacto, a la autoridad nacional competente, en contravención de leyes y reglamentos nacionales; o
3.2.2 llevadas a cabo en la zona de competencia de una organización regional de ordenación pesquera competente, que no han sido declaradas o han sido declaradas de modo inexacto, en contravención de los procedimientos de declaración de dicha organización.

3.3 Por pesca no reglamentada se entiende las actividades pesqueras:

constituyen, así, en la actualidad, una de las principales amenazas para los ecosistemas marinos y tienen serias e importantes consecuencias para la conservación y ordenación de los recursos oceánicos, yendo también en detrimento de la pesca sostenible, así como de la seguridad alimentaria y de la economía de muchos Estados, en particular los Estados en desarrollo⁸. Aunque no haya datos fiables que indiquen de manera precisa qué parte del pescado y de los productos pesqueros objeto de comercio internacional son resultado de la pesca INDNR, no hay duda que ésta tiene importantes y dañinas consecuencias para la pesca de captura marina⁹.

No debe olvidarse, tampoco, el impacto económico de las actividades de pesca INDNR y, en general, de la actividad pesquera, cuyos costes son elevadísimos. Es decir, aunque no profundizamos en ello en esta sede, deben tomarse en cuenta las consideraciones económicas que explican la misma existencia de la pesca INDNR y, en general, las consideraciones económicas en la pesca marítima que, como se ha señalado en el Informe del Banco Mundial/FAO de 2009, *Millones Hundidos*, evidencian que la pesca marítima pierde cada año 50.000 millones de dólares por la mala gestión, la ineficacia económica y la sobrepesca¹⁰. Es decir, que

existen dos grandes dimensiones que generan importantes pérdidas económicas de la pesca marítima y que encarecen el esfuerzo pesquero: de un lado, el agotamiento de las poblaciones de recursos pesqueros y, de otro lado, la sobrecapacidad de las flotas pesqueras. Ambas dimensiones constituyen algunas de las múltiples causas y efectos de la pesca INDNR que, en este sentido, constituye, además, una competencia desleal que causa distorsiones en el mercado al provocar el aumento de la oferta y la consiguiente disminución del precio.

En consecuencia, y atendiendo a que el problema tiene múltiples causas interrelacionadas, debe afrontarse también desde una perspectiva global y comprensiva en la que se integren la diversidad de actuaciones -principalmente de la FAO y de las OROP- que configuran la respuesta jurídica de la comunidad internacional ante las exigencias de una pesca sostenible. Así, en el año 2005 la Declaración de Roma sobre la pesca INDNR, adoptada por la Reunión Ministerial de la FAO sobre Pesca¹¹ centró de nuevo la atención en el problema de la pesca INDNR y en el amplio abanico de iniciativas propuestas a escala internacional para luchar contra la pesca INDNR¹². En esta Declaración se plantearon consideraciones en relación, entre otros extremos, con la implantación de unas sanciones suficientemente severas como para disuadir y privar a los infractores de los beneficios derivados de estas actividades ilegales, con la aplicación eficaz de sistemas de certificación de capturas o con la adopción de medidas comerciales internacionalmente acordadas. Como se ha señalado por algunos autores, con todos estos precedentes, no hay duda que nos hemos acabado por encontrar ante el momento adecuado de pasar de las medidas individuales -adoptadas por algunos Estados, algunas Organizaciones internacionales y algunas OROP- a la combinación de estas medidas en un esfuerzo

3.3.1 en la zona de aplicación de una organización regional de ordenación pesquera competente que son realizadas por embarcaciones sin nacionalidad, o por embarcaciones que enarbolan el pabellón de un Estado que no es parte de esa organización, o por una entidad pesquera, de una manera que no está en consonancia con las medidas de conservación y ordenación de dicha organización, o que las contraviene; o

3.3.2 en zonas o en relación con poblaciones de peces respecto de las cuales no existen medidas aplicables de conservación u ordenación y en las que dichas actividades pesqueras se llevan a cabo de una manera que no está en consonancia con las responsabilidades relativas a la conservación de los recursos marinos vivos que incumben al Estado en virtud del derecho internacional."

⁸ Vid., en este sentido, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2008*, FAO, Roma 2009, pp. 78 y ss.

⁹ Como ha reiterado, de nuevo, la Asamblea General en su Resolución 64/72, de 4 de diciembre de 2009, sobre la pesca sostenible (vid. en este sentido el párrafo 44).

¹⁰ Vid., en esta línea el Informe elaborado conjuntamente por el Banco Mundial y la FAO, *The Sunken Billions. The economic justification for fisheries reform*, The World Bank/FAO, Washington 2009, disponible en siteresources.worldbank.org. Con un enfoque predominantemente económico del fenómeno de la pesca INDNR vid., asimismo, *Why Fish Piracy Persists. The economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*,

OCDE 2005 (*Executive Summary* disponible en www.oecd.org).

¹¹ Declaración de Roma de 2005 sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, aprobada por la Reunión Ministerial de la FAO sobre Pesca [vid. en la documentación para el 128 período de sesiones del Consejo de la FAO, *Resultados de la reunión Ministerial sobre Pesca (12 de marzo de 2005)*, Documento CL 128/INF/11, apéndice B, disponible en ftp.fao.org].

¹² Vid., en general al respecto, J. SWAN, *International Action and Responses by Regional Fishery Bodies or Arrangements to Prevent, Deter and Eliminate Illegal Unreported and Unregulated Fishing*, FAO Fishery Circular no. 996, Rome 2004, disponible en www.fao.org.

colectivo del conjunto de la comunidad internacional¹³.

En este contexto, la Unión Europea es la única organización regional de integración económica que, además de ser organización miembro de la FAO, es parte de la Convención de 1982, del Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 y del Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995 y ha participado activamente en la elaboración del Código de Conducta para la Pesca Responsable y del PAI-INDNR. Cabe decir, al respecto, que los desarrollos recientes en el plano del régimen jurídico internacional de la pesca y del Derecho comunitario europeo en relación con la pesca evidencian la intensa interacción y la mutua influencia entre ambos órdenes jurídicos¹⁴. En este sentido, la nueva reglamentación comunitaria -objeto específico de este estudio- puede contribuir, de un lado, a una mejor integración de los enfoques internacionales en la lucha contra la pesca INDNR -por su carácter global e integrador y su aproximación comercial- y, de otro lado, se inspira directamente en las orientaciones plasmadas en el PAI-INDNR y en la Declaración de Roma de 2005 sobre la pesca INDNR.

La nueva normativa de la Unión Europea destinada a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2010, está conformada básicamente por el Reglamento (CE) 1005/2008, del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR¹⁵; el Reglamento (CE) 1010/2009, de la Comisión, de 22 de octubre de 2009, que establece normas de desarrollo del anterior Reglamento del Consejo¹⁶; el Reglamento (UE) 86/2010, de la Comisión, de 29 de enero de 2010, que modifica parcialmente los dos anteriores¹⁷; y el Reglamento (UE) 395/2010, también de la Comisión, de 7 de mayo de 2010, que modifica el Reglamento 1010/2009¹⁸.

El objeto de este estudio es, en consecuencia, analizar esta normativa de la Unión Europea y, especialmente, sus implicaciones jurídicas y prácticas en la lucha contra la pesca INDNR a escala global. En este sentido, se parte de la premisa de la Unión Europea como un actor político y comercial de fundamental importancia en la escena internacional y, particularmente, en el ámbito de la pesca y del comercio de los productos pesqueros. Un actor que, además, ha expresado claramente su voluntad política de liderar la lucha mundial contra la pesca INDNR. Liderar esta lucha significa, a mi juicio, generar avances en las normas y procedimientos para combatir la pesca INDNR, que puedan ser generalizados y coordinados; pero, si se quiere tener credibilidad, este liderazgo también significa que la Unión Europea, de un lado, debe hacer prevalecer los intereses internacionales de la conservación y ordenación de los recursos pesqueros frente a los intereses del sector pesquero y de la flota pesquera comunitaria; y, de otro lado, debe combatir eficazmente esta pesca INDNR en las propias aguas jurisdiccionales de sus Estados Miembros y perseguir la participación en estas actividades -aunque sea bajo pabellones de terceros países o pabellones de conveniencia- por parte de los nacionales de los Estados Miembros de la Unión Europea. Lo que pasa, necesariamente, por fortalecer tanto la dimensión internacional como la dimensión interna de la Política Pesquera Común.

En términos generales, y bajo el presupuesto de que la pesca INDNR tiene graves efectos sobre el medio ambiente mundial y graves consecuencias de carácter socio-económico, la lucha contra la pesca INDNR por parte de la Unión Europea, que se concreta en esta nueva reglamentación comunitaria, pretende afrontar dichas consecuencias y, por tanto, debe presumirse que tendrá una doble dimensión de efectos potencialmente beneficiosos: de un lado, efectos sobre el medio ambiente, los ecosistemas marinos y la conservación y ordenación de los recursos pesqueros; y, de otro lado, efectos socio-económicos sobre el sector pesquero y la industria pesquera, tanto de la Unión Europea como, especialmente, de las comunidades ribereñas de los países en desarrollo¹⁹. Es

¹³ K.W. RIDDLE, "Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: Is International Cooperation Contagious?", *Ocean Development and International Law*, vol. 37, 2006, p. 266.

¹⁴ Vid., en este sentido, por todos y de manera general, A. REY ANEIRO, *La Unión Europea frente a las transformaciones del Derecho Internacional de la pesca*, edTirant lo Blanc, Valencia 2001.

¹⁵ DO L 286, de 29 de octubre de 2008.

¹⁶ DO L 280, de 27 de octubre de 2009.

¹⁷ DO L 26, de 30 de enero de 2010.

¹⁸ DO L 115, de 8 de mayo de 2010.

¹⁹ Vid. la aproximación, en términos de impacto medioambiental y de impacto socio-económico, que se efectúa en el Informe de evaluación de impacto, *Commission Staff Working Document Accompanying document to the Proposal for a Council Regulations*

decir, en síntesis, beneficios potenciales de carácter medioambiental y de carácter socio-económico; la cuestión fundamental estriba, sin embargo, en verificar su efectiva implementación práctica y en su adecuada interacción con otras iniciativas internacionales de lucha contra la pesca INDNR.

En este sentido, el objeto de este estudio se acota mediante un doble enfoque. Por una parte, mediante el análisis pormenorizado del alcance y contenido de la nueva normativa comunitaria y, por otra parte, mediante el análisis de su impacto en el escenario internacional de la actividad pesquera y de la actuación internacional contra la pesca INDNR. Desde la perspectiva del Derecho Internacional, el método de análisis jurídico empleado combina el análisis exegético de las disposiciones de la reglamentación comunitaria y de otras normativas internacionales o textos internacionales sobre la pesca INDNR, con la relación sistemática y contextual con otros marcos internacionales pertinentes, poniendo así de relieve también los intereses y las dimensiones de índole política subyacentes a la acción normativa comunitaria e internacional.

En este orden de ideas, se subraya en el estudio que la orientación comunitaria es, fundamentalmente, una aproximación de mercado, cada vez más extendida en otros ámbitos institucionales y que se percibe como con enormes potencialidades en la lucha contra la pesca INDNR, aunque deba verificarse su adecuada compatibilidad con las normas comerciales internacionales y sus consecuencias en términos comerciales. Igualmente, pretendiendo ser una contribución útil a la dimensión de la implementación de la normativa comunitaria, este estudio ofrece orientaciones sobre los requerimientos para terceros Estados de la nueva normativa y sobre las medidas que deberían adoptarse para cooperar y asistir en el fortalecimiento de las capacidades de los Estados - particularmente de los países en desarrollo - a los efectos de cumplir con las exigencias comunitarias, en la misma medida en que dichas exigencias son derivadas de las exigencias internacionales sobre conservación y ordenación sostenible de los recursos

pesqueros. Atención especial se presta, asimismo, a la interacción normativa entre la nueva reglamentación comunitaria y el reciente Acuerdo sobre las MEP, así como al papel de la Unión Europea y a su influencia, política y jurídica, en la futura implementación de dicho Acuerdo.

En este sentido, los resultados del estudio se presentan, fundamentalmente, en dos grandes partes. En una primera parte se analiza la reglamentación comunitaria abordando tanto sus antecedentes como sus principales elementos normativos. Estos elementos clave son su ámbito de aplicación, las medidas de control e inspección del Estado Miembro rector del puerto, el régimen de certificación de capturas y el sistema comunitario de alerta y los mecanismos coercitivos y de sanción. La segunda parte se centra en el estudio del impacto global de la reglamentación de la Unión Europea sobre la pesca INDNR a partir de cuatro ejes fundamentales: la compatibilidad de la nueva normativa comunitaria con las normas comerciales internacionales; las capacidades de los Estados para establecer sistemas eficaces de control de pesca, en particular en los países en desarrollo; el fortalecimiento del enfoque de medidas del Estado rector del puerto en la lucha contra la pesca INDNR; y el futuro de las medidas regionales e internacionales de conservación y ordenación de los recursos pesqueros.

establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing, Documento SEC(2007) 1336, de 17 de octubre de 2007, p. 20, disponible en ec.europa.eu.

II. LA REGLAMENTACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA PESCA INDNR

Como se ha indicado, el análisis de la nueva reglamentación de la Unión Europea sobre la pesca INDNR se ordena abordando, en primer lugar, los antecedentes de la lucha contra la pesca INDNR en el marco comunitario y, en segundo lugar, los principales elementos del alcance y contenido jurídico de dicha reglamentación.

1. ANTECEDENTES

Los antecedentes de la nueva normativa comunitaria sobre la pesca INDNR deben situarse, inicialmente, en el marco contextual de la Política Pesquera Común y de los compromisos de la Unión Europea en relación con la conservación y ordenación sostenible de los recursos marinos. Esto significa, de un lado, su incardinación en el marco de la Política Pesquera Común y su sistema de control de pesca, que se encuentra actualmente en un dinámico proceso de cambio; y, de otro lado, su incardinación en los esfuerzos internacionales en la lucha contra la pesca INDNR y en la previa actuación comunitaria al respecto.

A) El contexto del actual proceso de reforma de la Política Pesquera Común

Por lo que se refiere a la Política Pesquera Común²⁰, baste con señalar, en esta sede, que tiene como objetivo principal el de garantizar una explotación de los recursos acuáticos vivos que facilite unas condiciones

²⁰ De conformidad con los tratados constitutivos, la Unión Europea “definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca” (actual artículo 38 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE) teniendo competencia exclusiva en el ámbito de “la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común” (artículo 3 del TFUE). Las disposiciones anteriores a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (es decir, anteriores al TFUE) se corresponden con los artículos 32 a 38 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), constituyendo, en su momento, el artículo 37 del TCE la base jurídica del Reglamento 1005/2008 sobre la pesca INDNR.

económicas, medioambientales y sociales sostenibles²¹. Esta Política Pesquera Común, iniciada en 1983, fue reformada en 2002 y, desde el Plan de acción presentado por la Comisión en 2005, se halla inmersa en un proceso de nueva reforma prevista para el año 2012 y orientada, de momento, con el Libro Verde sobre la Reforma de la Política Pesquera Común presentado por la Comisión Europea en abril de 2009²². En este Libro Verde, entre otros elementos, se insiste, de un lado, en la necesidad de alcanzar los objetivos de una pesca sostenible, en una situación en la que se reitera el reconocimiento del problema estructural del exceso de capacidad de la flota pesquera europea²³; y, de otro lado, se plantea también que no es posible aislar el sector pesquero de su entorno marítimo más amplio y de otras políticas relativas a las actividades marinas²⁴. Todo lo cual pone de relieve la importancia de las cuestiones relacionadas con la conservación y ordenación

²¹ Artículo 2 del Reglamento (CE) 2371/2002 del Consejo de 20 de diciembre de 2002 sobre la conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (DO L 358 de 31 de diciembre de 2002).

²² Documento COM(2009) 163 final, de 22 de abril de 2009. En mayo de 2010 se celebrará una Conferencia sobre la reforma de la Política Pesquera Común y un Consejo informal de Ministros de Pesca en el que se presentarán los resultados de la consulta pública sobre dicha reforma [Documento de trabajo de la Comisión SEC(2010) 428 final, disponible en ec.europa.eu].

²³ Reconocimiento reiteradamente manifestado por la Comisión Europea [vid. en este sentido en la anterior reforma de la Política Pesquera Común, el “Libro verde sobre el futuro de la política pesquera común”, Documento COM(2001) 135 final, de 20 de marzo de 2001, pp. 11–12] Este exceso estructural de capacidad lleva inevitablemente, en un círculo vicioso, a la sobrepesca para garantizar la rentabilidad económica, al incumplimiento de la normas y, en definitiva, a actividades de pesca INDNR y al consiguiente agotamiento de los recursos pesqueros.

²⁴ De ahí que la reformulación de la Política Pesquera Común exija contemplar el panorama marítimo general, tal como se propone en la Política Marítima Integrada (PMI) propugnada por la Comisión en su Libro Azul de 2007 [vid., en este sentido, la referencia a las medidas de la Comisión para eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en sus aguas y en alta mar en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones sobre Una política marítima integrada para la Unión Europea, Documento COM(2007) 575 final, de 10 de octubre de 2007, p. 11 y 12] y en su concreción en la dimensión medioambiental mediante la Directiva marco sobre la estrategia marina (Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, DO L 164 de 25 de junio de 2008). Vid. asimismo, en general, TKOIVUROVA, “A Note on the European Union’s Integrated Maritime Policy”, *Ocean Development & International Law*, 2009, Vol. 40:2, pp. 171–183.

sostenible de los recursos pesqueros y su integración en perspectivas políticas más amplias y generales²⁵, así como la necesidad de reforzar los sistemas de control, inspección y sanción relativos a la aplicación de las normas comunitarias sobre la pesca, ya que se ha evidenciado su falta de eficacia. En este sentido, la nueva reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR debe entenderse como uno de los pilares fundamentales del nuevo sistema de control de pesca comunitario, que engloba otras dimensiones interrelacionadas. Se trata, en conjunto, de distintos aspectos complementarios que, como hemos dicho y desde el año 2008, se hallan en un dinámico proceso de cambio normativo.

Respecto de estos distintos pilares del sistema de control de pesca comunitario cabe señalar, en primer lugar, que la Comisión propuso también -en noviembre de 2008- una reforma del sistema comunitario de control de pesca para mejorar su eficiencia y, en consecuencia, reforzar la misma credibilidad de la Política Pesquera Común²⁶. En el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca de 19 y 20 de octubre de 2009 se llegó a un acuerdo político y el 20 de noviembre de 2009 se adoptó el Reglamento (CE) 1224/2009, del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común²⁷. Mediante este Reglamento se establece un sistema modernizado de inspección, seguimiento, control y vigilancia de las normas

de la Política Pesquera Común en toda la cadena comercial, un conjunto de medidas contra la pesca irregular, un sistema de inspección y control fortalecido y un marco de sanciones armonizadas más duras y disuasorias. El nuevo Reglamento modifica y sustituye al anterior Reglamento sobre control de pesca de 1993²⁸ y la mayoría de sus disposiciones entraron en vigencia el 1 de enero de 2010. Sin embargo, determinadas disposiciones que requieren medidas de aplicación entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2011.

En segundo lugar, paralelamente al Reglamento sobre la pesca INDNR, el Consejo adoptó también el Reglamento (CE) 1006/2008, de 29 de septiembre de 2008, relativo a la autorización de las actividades pesqueras de los buques pesqueros comunitarios fuera de las aguas comunitarias y al acceso de los buques de terceros países a las aguas comunitarias²⁹. Este Reglamento establece, sintéticamente, que sólo debe permitirse a los buques pesqueros comunitarios la realización de actividades pesqueras fuera de las aguas comunitarias cuando tengan autorización o bien de las autoridades pesqueras del país en cuyas aguas se desarrollen estas actividades en el marco de un acuerdo de pesca entre la Unión Europea y dicho país; o bien de las autoridades competentes en relación con las actividades pesqueras en aguas internacionales cubiertas por disposiciones adoptadas en el marco de una OROP; o bien, si se trata de actividades pesqueras en alta mar no reguladas en ningún acuerdo, con la autorización de las autoridades competentes del Estado Miembro de pabellón. Por su parte, los buques pesqueros de terceros países podrán pescar en aguas comunitarias siempre que obtengan la correspondiente autorización expedida por la Comisión y cumplan con las disposiciones de la Política Pesquera Común relativas a las medidas de conservación y control. De conformidad con el artículo 18 del Reglamento 1006/2008, los buques pesqueros de terceros países tendrán derecho, de un lado, a llevar a cabo actividades pesqueras en aguas comunitarias siempre que cuenten con la correspondiente autorización de pesca; y, de otro lado, a desembarcar, transbordar en los puertos o transformar pescado, siempre que cuenten con la autorización previa del

²⁵ Que habrá de incorporar, además, una nueva aproximación, aún sin desarrollos, en relación con los acuerdos bilaterales de pesca que la Unión Europea mantiene con terceros Estados

²⁶ Atendiendo a la débil efectividad del mismo enfoque de la Política Pesquera Común, por falta de datos fiables y exhaustivos y por la poca eficacia de los sistemas de inspección y sanción, como se puso de relieve en el Informe Especial 7/2007 sobre los sistemas de control, inspección y sanción relativos a las normas de conservación de los recursos pesqueros comunitarios elaborado por el Tribunal de Cuentas europeo (reproducido en DO C 317 de 28 de diciembre de 2007). El punto de partida eran las deficiencias del régimen de control existentes que hacían que la Política Pesquera Común no cumpliera su objetivo fundamental de mantener los recursos pesqueros a un determinado nivel, con las consecuencias que de ello se derivaban para los recursos pesqueros, la industria pesquera y las regiones dependientes de la pesca [vid. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un régimen de control comunitario para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común, Documento COM(2008) 718 final, de 14 de noviembre de 2008].

²⁷ DO L 343, de 22 de diciembre de 2009.

²⁸ Reglamento (CE) 2847/93, de 12 de octubre de 1993 (DO L 261, de 20 de octubre de 1993).

²⁹ DO L 286, de 29 de octubre de 2008.

Estado Miembro en cuyas aguas se lleve a cabo la operación.

Por último, cabe indicar que en el Libro Verde sobre la Reforma de la Política Pesquera Común de 2009 se subrayaba que “las flotas europeas en su conjunto son excesivamente grandes para los recursos disponibles y este desequilibrio constituye la raíz de todos los problemas relacionados con la escasa rentabilidad económica, la deficiente observancia de la normativa y la sobreexplotación de los recursos”³⁰. En otras palabras, el exceso de capacidad de las flotas pesqueras europeas sigue constituyendo el problema fundamental de la Política Pesquera Común y es un elemento que, sin duda, contribuye a generar, potencialmente, actividades de pesca INDNR. En consecuencia, y en el marco de la Unión Europea, las subvenciones y los incentivos económicos al sector pesquero deberían orientarse hacia medidas estructurales para la reducción de la flota y deberían aplicarse instrumentos de mercado, como los derechos de pesca transferibles. En este contexto, la lucha contra la pesca INDNR por parte de la Unión Europea ha de vincularse, en su dimensión interna, con el régimen comunitario de control de pesca y, en su dimensión externa, debe promover la lucha contra la pesca INDNR, pero no se debe generar una situación que pudiera indirectamente acabar favoreciendo al sector pesquero comunitario.

B) Las actividades previas y la nueva estrategia comunitaria en la lucha contra la pesca INDNR

Con este contexto y con estas dimensiones interrelacionadas y complementarias, la lucha contra la pesca INDNR en la Unión Europea tiene su momento inicial en el Plan de actuación comunitario para erradicar la pesca INDNR propuesto por la Comisión en el año 2002³¹ e inspirado directamente en el PAI-INDNR de la FAO, al que ya nos hemos referido. En términos fácticos, la pesca INDNR, considerada como un problema a escala mundial, tiene efectos particulares en relación con la Unión Europea atendiendo a que ésta cuenta con una de las mayores flotas pesqueras del mundo, es la tercera potencia extractiva mundial y es el mayor mercado y el

principal importador de productos de pesca³². En consecuencia, cabe afirmar que la pesca INDNR tiene especial incidencia en el mercado comunitario y, como se verá más adelante, también la actuación decidida de la Unión Europea contra la pesca INDNR puede tener importantes implicaciones beneficiosas a escala global.

El Plan de actuación de 2002 abordaba un conjunto de actuaciones en el plano propiamente comunitario, en el plano de las organizaciones regionales de pesca, en el plano internacional y en el plano de la cooperación con los países en desarrollo, que fueron avaladas por las otras instituciones comunitarias. Así, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que, junto a otras consideraciones, acogía con satisfacción el ambicioso Plan de acción de la Comisión³³; y en las conclusiones del Consejo de Ministros de Pesca de 11 de junio de 2002 se avalaron las propuestas de la Comisión considerando la conveniencia de reforzar los medios de lucha contra la pesca INDNR. El Consejo apoyó, en este sentido, que la Comisión impulsara estas medidas en el marco de las OROP y que se impulsaran, asimismo, sendas conferencias internacionales con el fin de negociar acuerdos internacionales en relación con los derechos y obligaciones de los Estados de pabellón y la definición del vínculo sustancial entre el Estado y el buque, y en relación con los derechos y obligaciones de los Estados rectores del puerto para el acceso de los buques pesqueros a las instalaciones portuarias³⁴.

En este orden de ideas, puede indicarse que el primer objetivo de la política comunitaria contra la pesca INDNR consistía en establecer normas regionales e internacionales para luchar contra estas prácticas, lo que constituye un claro indicador de que -en ese momento- se veía la pesca INDNR más como un problema de carácter internacional que como un problema comunitario o de carácter

³⁰ En el ya citado Documento COM(2009) 163 final, p. 9.

³¹ Documento COM(2002) 180 final, de 28 de mayo de 2002.

³² Concretamente, se calcula que las importaciones de la Unión Europea de productos derivados de la pesca INDNR representaban unos 1.100 millones de euros en el año 2005 [vid. los datos al respecto en *Handbook on the practical application of Council Regulations (EC) N° 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing*, disponible en ec.europa.eu].

³³ Vid. la Resolución del Parlamento Europeo de 20 de noviembre de 2002 (DO C 25, de 24 de enero de 2004).

³⁴ Vid. las conclusiones del Consejo de Pesca de 11 de junio de 2002 en *Boletín UE* 6/2002.

interno³⁵. Así lo entendían también las organizaciones del sector pesquero comunitario, que siguen considerando que los buques comunitarios son ajenos a la pesca INDNR, ya que faenan con permisos o licencias, tienen vigilancia satelital, inspecciones a bordo y en tierra, diarios de pesca y de desembarque y otro tipo de controles administrativos³⁶ que, como hemos dicho, se han reforzado con el nuevo Reglamento de control de pesca. Sin embargo, hay datos que evidencian que en numerosas pesquerías comunitarias se llevan a cabo actividades de pesca INDNR³⁷.

Como ya hemos indicado, nuevos desarrollos se operan a partir del año 2005 con la Declaración de Roma sobre la pesca INDNR, que centró de nuevo la atención en el problema de la pesca INDNR. Por su parte y en el marco de la Unión Europea, el Parlamento Europeo aprobó una resolución de 15 de febrero de 2007 en la que, después de celebrar los progresos a nivel internacional en la lucha contra la pesca INDNR, se urgía a la Comisión y a los Estados Miembros a redoblar sus esfuerzos para implementar el conjunto de medidas propuesto por la Comisión en el Plan de acción de 2002 y se acogía con satisfacción la incorporación de la lucha contra la pesca INDNR en el programa de trabajo de la Comisión para 2007³⁸. A su vez, el Consejo

informal de Ministros de Pesca de 17 de abril de 2007 trató el tema de la pesca INDNR sobre la base de un Informe del entonces Comisario Joe Borg en el que se formulaban las principales aportaciones de la orientación que la Comisión pretendía dar a la acción de la Unión Europea en la lucha contra la pesca INDNR³⁹. El Consejo acogió positivamente estas orientaciones y el fortalecimiento y liderazgo de la Unión Europea en la lucha contra la pesca INDNR⁴⁰.

La valoración de la crítica situación en relación con la pesca INDNR, la insuficiencia de las medidas adoptadas por las OROP y las deficiencias de la misma Unión Europea en su control, llevaron en 2007 a la Comisión⁴¹ a proponer una nueva estrategia comunitaria para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, revisando y mejorando así la contribución de la Unión Europea a la lucha contra la pesca INDNR⁴². El núcleo de la nueva estrategia comunitaria reside en el nuevo enfoque de considerar que para acabar con la pesca INDNR conviene eliminar la incitación a delinquir haciendo que resulte extremadamente difícil, cuando no imposible, obtener beneficios de la comercialización de productos procedentes de este tipo de pesca; es decir, hacer que la pesca INDNR no resulte rentable económicamente, por la vía de o bien

³⁵ Vid. al respecto el ya citado Informe de evaluación de impacto, *Commission Staff Working Document, op. cit.*, p. 20.

³⁶ Vid. por ejemplo, en este sentido, las consideraciones sostenidas por la Cooperativa de Armadores del Puerto de Vigo en *Pesca Internacional, Revista mensual Bilingüe del sector pesquero/Monthly Bilingual Fishing Journal*, nº 75 (February 2007), p. 8.

³⁷ Vid. los datos aportados en *Costs of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in EU Fisheries*, Informe disponible en www.pewenvironment.eu y elaborado para *The Pew Environment Group* en noviembre de 2008. El Informe se ocupa sólo de la pesca INDNR llevada a cabo por buques pesqueros comunitarios en las aguas jurisdiccionales de los Estados Miembros y no de la pesca en alta mar llevada a cabo por las flotas comunitarias de pesca en altura, pero hace una estimación suficientemente importante del impacto económico y social de las actividades de pesca INDNR. En las evaluaciones del Informe se estima que el coste para los Estados Miembros de las capturas perdidas por la pesca INDNR, entre 2008 y 2010, ascenderá a unos 10,7 miles de millones de euros, el coste de las poblaciones pesqueras perdidas ascenderá al menos a unos 9 mil millones de euros, y que se perderán unos 27.800 puestos de trabajo en el sector pesquero comunitario. En la misma línea vid. el Informe de evaluación de impacto *Commission Staff Working Document, op. cit.*, p. 25.

³⁸ Vid. Documento P6_TA (2007) 0044 con la Resolución del Parlamento Europeo, adoptada sobre la base del *Projet de Rapport* de la Comisión de Pesca, [Documento

2006/225(INI)], disponible asimismo en

www.europarl.europa.eu.

³⁹ Vid. ec.europa.eu.

⁴⁰ Vid. ec.europa.eu.

⁴¹ Después de un proceso de consultas con los actores interesados y de análisis y evaluación del impacto de las diferentes opciones posibles [vid. el Informe de la evaluación de impacto, *Commission Staff Working Document ... op. cit.*, Documento SEC(2007)]. De las cuatro opciones que se discutían, en el Informe se recomendaba la de desarrollar "a comprehensive package, comprising both regulatory measures and political principles guiding the EC policy, which would cover both EC and external waters, complete the current framework and ensure better compliance with applicable rules, as well as allow the EC to adopt unilateral ambitious measures when multilateral measures fall short of EC expectations" (*ibid.*, p. 32 y ss.).

⁴² Vid. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una nueva estrategia comunitaria para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, Documento COM(2007) 601 final, de 17 de octubre de 2007. Acompañando a esta Comunicación, la Comisión presentó la Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, Documento COM(2007) 602 final, de 17 de octubre de 2007.

reducir los beneficios esperables de la pesca INDNR o bien incrementar sus costes⁴³.

Para ello, junto a las medidas de SCV de las actividades realizadas en los mares y el control e inspección en los accesos a los puertos, la nueva estrategia pretende, de un lado, incluir el resto de la cadena de abastecimiento y todas las actividades pesqueras y afines que puedan estar ligadas a actividades de pesca INDNR (la captura, el transbordo, la transformación, el desembarque o la comercialización); y, de otro lado, establecer un régimen de sanciones efectivo y realmente disuasorio tanto en relación con los buques y personas involucradas en actividades de pesca INDNR como en relación con los Estados que no velen adecuadamente para que se cumplan las normas de conservación y ordenación de los recursos pesqueros. En este sentido, entiendo que lo más relevante de la nueva normativa comunitaria es la consideración del enfoque de mercado como el más adecuado para afrontar la pesca INDNR. Junto a ello, el establecimiento de mecanismos más efectivos de control y sanción hará presumiblemente que resulte más costoso mantener las actividades de pesca INDNR, ya que las sanciones serán más sustantivas y harán más daño económico a los operadores de pesca INDNR.

Esta nueva estrategia, después de los correspondientes dictámenes del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social Europeo⁴⁴, se ha concretado en el Reglamento 1005/2008 y en los Reglamentos de aplicación que cabe considerar, en su conjunto, como una iniciativa global y ambiciosa y el instrumento jurídico de carácter obligatorio más detallado y con los más altos estándares adoptado hasta la fecha sobre la pesca INDNR⁴⁵. La reglamentación comunitaria permitirá a la Unión Europea adoptar medidas unilaterales para cumplir sus

compromisos internacionales cuando las medidas multilaterales no aseguren resultados satisfactorios. Se concibe, además, como permitiendo responder a los tres principales desafíos de la pesca INDNR para la Unión Europea: acabar con la importación de productos de pesca INDNR; resolver el problema de los buques pesqueros que enarbolan pabellones de conveniencia; y mejorar la observancia de las normas de la Política Pesquera Común en las aguas comunitarias, ya que la pesca INDNR pone en entredicho y erosiona la credibilidad de esta política común.

Para facilitar la implementación de la nueva reglamentación comunitaria, la Comisión ha organizado, desde la aprobación del Reglamento 1005/2008, diversas reuniones y seminarios dirigidos tanto al sector pesquero comunitario como, especialmente, al sector pesquero y a los gobiernos de terceros países, ha difundido diversas notas de información y ha publicado asimismo, en octubre de 2009, un útil Manual o *Handbook on the practical application of IUU Regulation*⁴⁶ que, probablemente, debió difundirse con anterioridad⁴⁷.

Por último, debe indicarse también la existencia de la recientemente creada Agencia Comunitaria de Control de la Pesca (ACCP) a la que, entre otros, se asigna el cometido de "coordinar las operaciones de lucha contra la pesca ilegal, no notificada y no regulada de

⁴³ Como se indica en el *Commission Staff Working Document* ..., ya citado, p. 16.

⁴⁴ El Parlamento Europeo adoptó el Informe el 23 de mayo de 2008 (Documento A6-0193/2008) y, con modificaciones a la propuesta de la Comisión, el 5 de junio de 2008 (Documento P6_TA(2008)0245). El Comité Económico y Social lo hizo el 29 de mayo de 2008 (DO C 224, p. 72, de 30 de agosto de 2008).

⁴⁵ Vid., al respecto, la valoración que formula T. TREVES, "La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Estado del pabellón, Estado costero y Estado del puerto", en J. PUEYO LOSA; J. JORGE URBINA, *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Lustel, Madrid 2009, p.140.

⁴⁶ Manual ya citado y con versiones reducidas en las diversas lenguas oficiales, al que posteriormente se añadió una adición (*Addendum to the Handbook on the practical application of the IUU Regulation*, disponible en ec.europa.eu). En el sitio de internet de la Comisión (Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca, DG MARE) figura asimismo la legislación vigente sobre la pesca INDNR y toda la documentación relevante de este proceso, incluidos los informes de diversas reuniones y seminarios (vid. ec.europa.eu).

⁴⁷ La publicación del Manual a finales de octubre de 2009, junto con la adopción, ese mismo mes, del Reglamento de aplicación por parte de la Comisión suscita, cuanto menos, la crítica por su demora ya que se han publicado y adoptado a menos de dos meses de la entrada en vigor de las disposiciones reglamentarias correspondientes, lo que no constituye un síntoma adecuado en relación con las actividades para ayudar a preparar a terceros países, particularmente países en desarrollo, a adaptarse a los nuevos requerimientos. A lo que cabe añadir todavía la más reciente adopción y publicación de los Reglamentos 86/2010, de 29 de enero de 2010 y 395/2010, de 7 de mayo de 2010 (con aplicación desde el 1 de enero de 2010, aunque su publicación se haya producido, como ya hemos indicado, en el DO L 26 de 30 de enero de 2010 y en el DO L 115 de 8 de mayo de 2010).

conformidad con las normas comunitarias”⁴⁸. La ACCP ha establecido como una de sus prioridades para el año 2010 el desarrollo de acciones en el ámbito de la lucha contra la pesca INDNR y, en la medida que la Comisión así lo decida, es de esperar que se atribuyan competencias específicas a la Agencia en esta esfera⁴⁹, más allá de las modificaciones a su Reglamento introducidas mediante el nuevo Reglamento de control de pesca. En efecto, en este Reglamento 1224/2009 se amplían los cometidos de la ACCP en el ámbito de la pesca INDNR al establecerse funciones de asistencia, determinación de procedimientos y métodos y coordinación operativa en el control, inspección y gestión de riesgos relacionados con la pesca INDNR, así como ayudar “a los Estados Miembros, a petición suya, a cumplir sus obligaciones nacionales, comunitarias e internacionales, en particular en materia de lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, así como las obligaciones contraídas en el marco de las organizaciones regionales de ordenación pesquera”⁵⁰.

En definitiva, la nueva reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR debe entenderse a partir de un contexto de renovación y cambio de la política pesquera

ante las deficiencias existentes y la necesidad de un mayor control de la pesca, tanto en sede interna como en las relaciones exteriores de la Unión Europea⁵¹. Así, de una parte, la normativa sobre pesca INDNR resulta complementaria con el fortalecimiento del sistema comunitario de control de pesca y de cumplimiento de la Política Pesquera Común y, en tanto que normativas complementarias, ambas tienen también un claro objetivo de garantizar la no discriminación entre operadores comunitarios y nacionales de terceros países, aspecto que, como se verá, resulta clave. De otra parte, la nueva normativa presenta un enfoque global mucho más amplio al centrarse no sólo en las cuotas y las medidas técnicas del proceso de pesca, sino también en el transporte y la comercialización de los productos pesqueros, es decir, abordando de manera integrada el comportamiento de todos los participantes en el abanico de las actividades pesqueras (captura, transformación, distribución y comercialización). Un enfoque global en relación a toda la cadena comercial (“del mar a la mesa”), conectado asimismo con el enfoque más amplio de la política marítima integrada de la Unión Europea, que resultará positivo en la lucha contra la pesca INDNR.

En todo ello, la Unión Europea tiene un doble plano de actuación como organización regional de integración económica: de un lado, porque tiene -como hemos dicho- competencias en materia de política pesquera y, por tanto, competencias para establecer sistemas de control de pesca y de acceso de buques pesqueros de terceros países a los puertos de los Estados Miembros; de otro lado, porque tiene también competencias para regular la política comercial y, por tanto, para establecer medidas comerciales, como la exigencia de los certificados de capturas, siempre que estas medidas no resulten contrarias a las normas comerciales internacionales. Por decirlo de alguna manera, mediante la normativa objeto de este estudio la Unión Europea ha actuado, a la vez, como “Estado rector del puerto” y como “Estado de comercialización” y, en ambas condiciones, ha

⁴⁸ Artículo 3 del Reglamento (CE) 768/2005 del Consejo, de 26 de abril de 2005, por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de Pesca (DO L 128, de 25 de mayo de 2005). Sobre las medidas de control y aplicación y el papel de la ACCP vid. C. JOHNSON, “Fisheries Enforcement in European Community Waters Since 2002 – Developments in Non-Flag Enforcement”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 23, 2008, en especial pp. 255 y ss.

⁴⁹ En efecto, aunque los reglamentos comunitarios respecto a la pesca INDNR no han fijado el ámbito competencial de la Agencia al respecto, la misma Agencia considera que la Comisión le puede atribuir competencias en relación con la implementación de las disposiciones de los artículos 11.3, 20.4.c, 25.2, 48.4, 49.2, 50.2 y 50.4 del Reglamento 1005/2008 (vid. al respecto el Programa de Trabajo para 2010 y el presupuesto para 2010 de la Agencia, aprobados mediante la Decisión 09-II-04 de su Consejo de Administración, de 15 de octubre de 2009, disponible en cfca.europa.eu, p. 22). En este sentido, cabe decir que el párrafo 23 del preámbulo del Reglamento 1005/2008 ya prevé que será la Comisión, en colaboración con los Estados Miembros, la Agencia, terceros Estados y demás organismos, quien identifique, atendiendo a criterios de gestión de riesgos, los buques sospechosos de realizar pesca INDNR. Por su parte, el Comité Económico y Social subraya, en su Dictamen, que el organismo idóneo debería ser la Agencia, que debería estar dotada de mayores medios humanos y financieros (vid. su Dictamen ya citado, párrafo 4.17).

⁵⁰ Nuevo artículo 7 del Reglamento 676/2005 con el texto modificado, junto a otras disposiciones de este Reglamento, en la forma establecida en el artículo 120 del ya citado Reglamento 1224/2009, sobre control de pesca.

⁵¹ La Unión Europea aumentará su credibilidad internacional si resulta consecuente con la adopción de medidas en el plano interno y los diferentes agentes afectados reconocerán la legitimidad de las medidas si consideran que se aplican equitativamente.

adoptado importantes e innovadoras medidas para luchar contra la pesca INDNR⁵².

2. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA PESCA INDNR

Pese a la complejidad, el detalle y la exhaustividad de la nueva normativa comunitaria sobre la pesca INDNR, pueden sintetizarse sus principales elementos refiriéndonos a cuatro grandes aspectos: el ámbito de aplicación de la reglamentación comunitaria, las medidas del Estado rector del puerto, el régimen de certificación de las capturas y el sistema reforzado de medidas de sanción y control. En primer lugar, el carácter integrado de su ámbito de aplicación acaba dando a la nueva normativa un alcance global y complementario con otras medidas comunitarias e internacionales de lucha contra la pesca INDNR; en segundo lugar, el nuevo enfoque comunitario refuerza las medidas de control e inspección del Estado Miembro rector del puerto en relación con el acceso de buques de terceros países y el desembarco y transbordo de capturas. Por otra parte, con la aproximación comercial o de mercado, se establecen requisitos para la importación y exportación de productos de la pesca, es decir, se condiciona el acceso al mercado comunitario. En tercer lugar, se adopta un reforzado y armonizado sistema comunitario de alerta y unos mecanismos coercitivos y de sanción que pueden ser aplicables a buques pesqueros involucrados en pesca INDNR, a terceros países no cooperantes en la lucha contra la pesca INDNR, así como a nacionales de los Estados Miembros que apoyen o realicen actividades de pesca INDNR⁵³.

⁵² Desde esta perspectiva -como ya vimos y a los efectos de este estudio- la Unión Europea debe entenderse, más que como una organización regional, como si fuera una "unidad"; a nuestros efectos, una unidad comercial, es decir, como si fuera un "Estado de comercialización" y, en parte al menos, como si fuera también un "Estado rector del puerto". La amplia gama de competencias en materia pesquera de la Unión Europea no obstaculiza, sin embargo, que los Estados Miembros sigan manteniendo competencias sobre sus aguas jurisdiccionales, sobre el control e inspección de la actividad pesquera o sobre el registro y matriculación de sus buques pesqueros.

⁵³ Un análisis de la normativa comunitaria desde la perspectiva de su consistencia con las medidas y los instrumentos internacionales existentes puede verse en M. TSAMENY; M.A. PALMA; B. MILLIGAN; y K. MFODWO, "The European Council Regulation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An International Fisheries Law

A) Ámbito de aplicación de la reglamentación comunitaria

El carácter global e integrado de la nueva normativa comunitaria sobre la pesca INDNR se traduce en su amplio ámbito de aplicación, tanto en términos espaciales, como subjetivos y materiales que, en este sentido, va más allá del estricto ámbito de aplicación de la Política Pesquera Común⁵⁴. Antes de abordar estos ámbitos conviene señalar, en primer lugar, que la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR es de aplicación para todas las capturas pesqueras obtenidas a partir del 1 de enero de 2010. Respecto a esta fecha de aplicación cabe indicar, de un lado, que coincide también con la fecha de aplicación de gran parte de las medidas del nuevo Reglamento comunitario sobre control de pesca al que ya nos hemos referido; y, de otro lado, que ha permitido un relativamente extenso período de tiempo, desde la adopción del Reglamento 1005/2008, para la información y la adaptación de los operadores pesqueros a las nuevas exigencias comunitarias para la entrada de buques pesqueros de terceros países a puertos comunitarios y para la importación y exportación de productos pesqueros.

Por lo que se refiere a su ámbito de aplicación espacial, la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR abarca toda actividad pesquera en el mar, ya sea realizada en aguas comunitarias, en aguas jurisdiccionales de un tercer Estado o en zonas de alta mar, estén éstas sometidas o no a un régimen de regulación por medio de una OROP⁵⁵. Es decir, la vocación global de lucha contra la pesca INDNR de la Unión Europea va más allá de lo que serían estrictamente las aguas jurisdiccionales de los Estados Miembros y de la misma Política Pesquera Común, no en vano se ha constatado que el problema de la pesca INDNR es un problema mundial que precisa acciones coordinadas a escala

Perspective", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 25 (2010), pp. 5-31.

⁵⁴ Ya que el artículo 1 del ya citado Reglamento 2371/2002 establece que "La política pesquera común regulará la conservación, gestión y explotación de los recursos acuáticos vivos, la acuicultura y la transformación y comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura, cuando tales actividades se realicen en el territorio de los Estados miembros o en aguas comunitarias o las lleven a cabo buques pesqueros comunitarios o, sin perjuicio de la responsabilidad última del Estado del pabellón, nacionales de los Estados miembros".

⁵⁵ Artículo 1.3 del Reglamento 1005/2008.

mundial. Respecto de este ámbito de aplicación espacial pueden formularse dos consideraciones: en primer lugar, la nueva normativa comunitaria también comprende las aguas jurisdiccionales de los Estados Miembros, es decir, su mar territorial y su zona económica exclusiva, pues en ellas también se puede llevar y se lleva a cabo pesca INDNR; en segundo lugar, el efecto extraterritorial de la normativa comunitaria pretende prevenir, desalentar y eliminar una actividad de pesca INDNR que puede tener lugar no sólo en alta mar sino también en las aguas jurisdiccionales -mar territorial o zona económica exclusiva- de un tercer Estado no miembro de la Unión Europea; aspecto que, como se verá, plantea ciertos problemas jurídicos.

En relación con el ámbito de aplicación subjetivo, y con la misma lógica que acabamos de indicar, la reglamentación comunitaria se aplica a todos los buques pesqueros con abanderamiento de terceros países, así como a todos los buques pesqueros con abanderamiento de un Estado Miembro de la Unión Europea. Aunque, como hemos dicho, en el proceso de elaboración de la nueva normativa comunitaria se manifestaron algunas posiciones considerando que la pesca INDNR era un problema que no afectaba a los pescadores y buques pesqueros comunitarios y sólo era algo que afectaba al alta mar y, en todo caso, a buques pesqueros de terceros países, lo cierto es que la pesca INDNR afecta también a un buen número de pesquerías de las aguas jurisdiccionales comunitarias⁵⁶. Más allá de esta última consideración, se ha constatado también la presencia de operadores comunitarios, en condición de propietarios o armadores, que ejercen actividades de pesca INDNR con buques con pabellón de terceros Estados, es decir, utilizando pabellones de conveniencia o, dicho de otro modo, sacando ventaja de la existencia de países con registros abiertos o de libre matrícula. Esta amplia orientación subjetiva del ámbito de aplicación de la normativa en cuestión resulta también clave en términos de aplicación transparente y no discriminatoria de las medidas comunitarias, que podrán afectar tanto a buques de terceros países y a propietarios y armadores nacionales de terceros países, como a buques y propietarios

⁵⁶ Vid., al respecto, el ya citado Informe *Costs of Illegal, Unreported and ...*, *op. cit.* y las consideraciones que se han enunciado anteriormente.

y armadores nacionales de los Estados Miembros. En este sentido, la única exigencia que se plantea es que exista un factor de conexión con la Unión Europea, ya sea éste o bien el acceso a los puertos comunitarios, o bien la existencia de flujos comerciales hacia o desde la Unión Europea, o bien el pabellón de los buques pesqueros, o bien la nacionalidad de los operadores o armadores.

Por lo que se refiere el ámbito de aplicación material de la reglamentación comunitaria, han de considerarse diferentes elementos: en primer lugar, respecto de qué se entiende por pesca INDNR en la normativa comunitaria; en segundo lugar, respecto del conjunto de actividades que se comprenden como actividades pesqueras a los efectos de esta normativa; y, en tercer lugar, respecto de cuáles son los productos pesqueros sujetos a la nueva normativa comunitaria sobre la pesca INDNR.

En relación con el primer aspecto, la reglamentación comunitaria reproduce las definiciones de pesca ilegal, de pesca no declarada y de pesca no reglamentada adoptadas internacionalmente en el marco de la FAO y recogidas en su Plan de acción de 2001⁵⁷. No hace, sin embargo, la previsión que el PAI-INDNR realiza en relación con la pesca no reglamentada, en el sentido de que puede que cierta pesca no reglamentada tenga lugar de una manera que no esté en violación del Derecho internacional aplicable, con lo que la conceptualización comunitaria puede resultar más restrictiva⁵⁸. De otro lado, cabe remarcar que el artículo 3 del Reglamento 1005/2008 establece unos criterios generales de presunción de pesca INDNR cuando se demuestre que, infringiendo las medidas de conservación y ordenación aplicables en la zona, se hayan llevado a cabo algunas de las actividades definidas en dicho artículo y cuya realización supone que un

⁵⁷ Artículo 2.2) del Reglamento 1005/2008, que reproduce lo establecido en los párrafos 3.1, 3.2 y 3.3 del PAI-INDNR transcritos *supra*, en la Nota 7.

⁵⁸ Párrafo 3.4 del PAI-INDNR. Aunque, de otro lado, la definición de pesca no reglamentada que ofrece el PAI-INDNR, y que retoma el Reglamento 1005/2008, ya condiciona la aplicación del concepto a la doble condición de que la pesca se realice en zonas de alta mar o en relación con poblaciones de peces respecto de las cuales no existan medidas aplicables de conservación u ordenación "y" que las dichas actividades pesqueras se lleven a cabo de una manera que no esté en consonancia con las responsabilidades relativas a la conservación de recursos marinos vivos que incumbe al Estado en virtud del Derecho Internacional.

buque pesquero está involucrado en pesca INDNR⁵⁹. Estos criterios o actividades -que a los efectos del Reglamento se consideran infracciones graves⁶⁰- permiten definir y acotar de una manera mucho más desarrollada y precisa los conceptos de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. En este sentido, y como veremos más adelante, cabe afirmar que la Unión Europea ha realizado un avance importante al establecer esta definición de circunstancias o criterios generales de presunción de pesca INDNR, sin parangón en otros marcos internacionales. En realidad, el establecimiento de este tipo de criterios es uno de los aspectos que el PAI-INDNR consideraba que podrían constituir futuras medidas para fortalecer la lucha contra la pesca INDNR que los Estados deberían adoptar por conducto de las OROP competentes⁶¹.

En segundo lugar, las actividades que potencialmente pueden resultar en actividades de pesca INDNR no sólo se refieren a actividades pesqueras en sentido estricto, sino también a todas las actividades asociadas a la pesca, o actividades conexas, como son el envío, el transbordo, el procesamiento, el desembarco, el comercio y la distribución de pescado y productos de la pesca que pudieran ser derivados de pesca INDNR. En este sentido, por ejemplo, el Reglamento 1005/2008 se refiere a las actividades económicas directamente vinculadas a la pesca INDNR, incluidas las operaciones comerciales o de importación de productos derivados de dicha pesca o la falsificación de documentos. Por otra parte, considera buque pesquero, a los efectos de este Reglamento y con independencia de su tamaño, a cualquier buque que se dedique a la explotación comercial de recursos pesqueros, incluidas las embarcaciones de apoyo, los buques factoría

de transformación del pescado, los buques que intervienen en los transbordos y los buques de transporte equipados para el transporte de productos de la pesca, con excepción de los buques portacontenedores⁶². Esta concepción general de las actividades relacionadas con la pesca INDNR significa que apoyar de alguna manera la pesca INDNR, aprovisionar los buques que la llevan a cabo o financiar sus actividades constituyen también actividades de pesca INDNR susceptibles, por tanto, de ser consideradas como tales a los efectos de incorporación en la lista comunitaria de buques INDNR, así como de ser objeto de las medidas de sanción correspondientes. Además, no hay duda de que muchas de estas actividades relacionadas de una manera más o menos directa con la pesca INDNR pueden llevarse a cabo de manera absolutamente globalizada, es decir, en diferentes países y por parte de diferentes actores más o menos coordinados; lo que confirma más todavía el carácter global de la amenaza que constituye la pesca INDNR para la sostenibilidad pesquera.

Por último, según el Reglamento 1005/2008 se entienden por productos de la pesca los productos correspondientes a determinados capítulos y partidas arancelarias de la nomenclatura arancelaria y estadística comunitaria con algunas excepciones⁶³. En este sentido, conviene señalar que se excluyen del ámbito de aplicación material de la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR determinados productos de la pesca relacionados en un Anexo al Reglamento 1005/2008, fundamentalmente productos pesqueros de agua dulce, de acuicultura obtenidos a partir de crías o larvas⁶⁴, ostras, vieiras, mejillones y moluscos⁶⁵. Se trata de

⁵⁹ Fundamentalmente pescar sin licencia o autorización, no cumplir las obligaciones de registro y notificación, pescar en una zona de veda o excediendo la cuota asignada, utilizar artes prohibidos, falsificar las marcas, la identidad o la matrícula del buque, obstruir el trabajo de los encargados de la inspección, participar en transbordos o en operaciones conjuntas con buques de los que existe constancia de estar involucrados en pesca INDNR, carecer de nacionalidad, o haber llevado a cabo en la zona de una OROP y con pabellón de un Estado que no es parte o no coopera con ella, actividades pesqueras incompatibles con las medidas de conservación y ordenación de esa organización.

⁶⁰ Artículo 42 del Reglamento 1005/2008. En relación con el artículo 3 vid. asimismo las disposiciones de los artículos 25 (sospecha de pesca INDNR) y 26 (presunción de pesca INDNR) del mismo Reglamento.

⁶¹ Párrafo 80.11 del PAI-INDNR.

⁶² Párrafo 35 del preámbulo y artículo 2.5 del Reglamento 1005/2008.

⁶³ Capítulo 03 y las partidas arancelarias 1604 y 1605 de la nomenclatura combinada establecida por la Unión Europea (artículo 2.8 del Reglamento 1005/2008).

⁶⁴ Lo que significa que habrá que realizar una cuidadosa distinción entre los productos de acuicultura obtenidos a partir de crías o larvas y los obtenidos a partir de peces (vid. al respecto la nota de información publicitada por la Comisión sobre *Information request to third countries on aquaculture products*, disponible en ec.europa.eu).

⁶⁵ En gran parte porque el mismo concepto de pesca INDNR se refiere básicamente a la pesca de captura y, por tanto, no abarca la acuicultura, que puede tener otros problemas en términos de sostenibilidad ambiental. De otro lado, la misma DG MARE estimó que debían incluirse dentro de la reglamentación comunitaria las capturas de peces obtenidas por actividades de pesca de buceo con buques de apoyo (vid. la nota disponible en ec.europa.eu).

una exclusión que debe entenderse que responde a la estimación de que estos productos o bien no son capturados en aguas marítimas o bien son de menor importancia desde la doble perspectiva de las medidas de conservación y ordenación y del comercio con la Unión Europea; es decir, “comercio mínimo con la Comunidad o escasa sensibilidad al incumplimiento de las medidas de gestión y conservación y ausencia de riesgo de que se utilice en prácticas elusivas”⁶⁶.

En relación con los productos excluidos cabe señalar, además, que el Reglamento de aplicación adoptado por la Comisión modificó el Anexo del Reglamento del Consejo sobre la pesca INDNR describiendo con mayor detalle las correspondientes nomenclaturas aduaneras de los productos pesqueros excluidos del ámbito de aplicación material de esta normativa⁶⁷. Sin embargo, esta modificación no ha sido suficiente y, más recientemente, el Reglamento 86/2010, de la Comisión, ha modificado de nuevo el Anexo I del Reglamento 1005/2008 en lo que atañe a la determinación de los productos de la pesca excluidos del ámbito de aplicación de esta normativa⁶⁸.

B) Las medidas de control e inspección del Estado Miembro rector del puerto

Atendiendo a que la normativa comunitaria tiene ya establecido, en general, un sistema amplio de control de la legalidad de las capturas de los buques pesqueros comunitarios⁶⁹, mientras que el sistema aplicable a los productos de pesca capturados por buques pesqueros de terceros países e importados en el territorio comunitario no ha permitido un nivel similar de control, la nueva reglamentación sobre la pesca INDNR refuerza las normas comunitarias por las que se rige el acceso a los puertos comunitarios de los buques pesqueros de terceros países

para asegurar, así, un adecuado control de la legalidad de los productos desembarcados por esos buques. De ahí que, además del régimen de certificación de las capturas que analizaremos en el siguiente apartado, el Capítulo II del Reglamento 1005/2008 establezca un completo sistema de condiciones de acceso a los puertos y de inspecciones de los buques pesqueros de terceros países en los puertos de los Estados Miembros. Se trata, en el fondo, del desarrollo y la concreción de las medidas del Estado rector del puerto que el PAI-INDNR recomendaba ya en el año 2001⁷⁰.

En este sentido, los buques pesqueros de terceros países, para poder entrar en los puertos designados de los Estados Miembros⁷¹, recibir servicios portuarios y realizar operaciones de desembarque o transbordo en esos puertos, deben cumplir una serie de condiciones. En primer lugar, deberán notificar con una antelación mínima de tres días hábiles la entrada y el uso del puerto, incorporando a esta notificación una amplia gama de informaciones y, en caso de que lleven productos de pesca a bordo, adjuntando también a la notificación el correspondiente certificado de captura debidamente validado al que nos referiremos más adelante⁷². Se prevé, asimismo, que la Comisión pueda eximir a determinadas categorías de buques pesqueros de esta obligación de notificación previa o fijar un período de notificación diferente en función del tipo de producto de la pesca o de la distancia entre los caladeros, los lugares de desembarque y los puertos donde estén

⁶⁶ Vid. las Declaraciones de la Comisión para el Acta del Consejo (Documento 13139/08, de 18 de septiembre de 2008, disponible en ec.europa.eu).

⁶⁷ Vid. la previsión del artículo 12.5 del Reglamento 1005/2008 y lo dispuesto en el artículo 53 del Reglamento 1020/2009 y en su Anexo XIII.

⁶⁸ Aunque esta última modificación responde más bien a un problema de adaptación técnica debido a la adopción del nuevo Reglamento (CE) 948/2009 de la Comisión, de 30 de setiembre de 2009, por el que se modifica el anexo del anterior Reglamento (CEE) 2658/87 del Consejo, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común.

⁶⁹ Reformado, como hemos dicho, por el nuevo Reglamento 1224/2009, sobre control de pesca.

⁷⁰ Párrafos 52 y ss. del PAI-INDNR. En realidad el PAI-INDIR se refiere a medidas de control sobre todas las embarcaciones pesqueras pero, como ya hemos indicado, el Reglamento 1005/2008 sólo establece estas medidas en relación con buques de terceros países ya que las medidas -notificaciones y otros mecanismos de control incluidos- en relación con los buques pesqueros comunitarios se abordan en el Reglamento de control de pesca.

⁷¹ Los buques pesqueros de terceros países sólo podrán acceder a servicios portuarios y efectuar operaciones de desembarque o transbordo en los puertos designados por los Estados Miembros y notificados a la Comisión, que hace pública la lista de puertos designados en su página de internet con las correspondientes actualizaciones (el artículo 5 del Reglamento 1005/2008 dispone asimismo que se publicará en el Diario Oficial).

⁷² Parte de esta información podrá ser eximida si se dispone del correspondiente certificado de captura validado para la totalidad de las capturas que vayan a ser desembarcadas o transbordadas en el territorio de la Unión Europea.

matriculados tales buques⁷³. A manera de ejemplo, el Reglamento de la Comisión ha reducido a cuatro horas el plazo de notificación previa de los buques que desembarquen productos de pesca frescos⁷⁴.

De otro lado, y en la medida que el transbordo de capturas obtenidas mediante pesca INDNR constituye una práctica habitualmente utilizada para burlar precisamente los controles, la reglamentación comunitaria prohíbe todas las operaciones de transbordo entre buques pesqueros de terceros países y entre éstos y buques pesqueros que enarbolan el pabellón de un Estado Miembro de la Unión Europea en aguas comunitarias, pudiéndose realizar estos transbordos únicamente en un puerto. Fuera de las aguas comunitarias también se prohíbe a los buques pesqueros que enarbolan el pabellón de un Estado Miembro transbordar capturas efectuadas por buques pesqueros de terceros países, a menos que los buques pesqueros estén registrados como buques de transporte bajo los auspicios de una OROP⁷⁵. En cualquier caso, todos los transbordos que se realicen deberán constar registrados en la correspondiente certificación de las capturas⁷⁶.

Si la información está completa -y, en caso de llevar productos de pesca, va acompañada del correspondiente certificado de captura- se podrá entonces autorizar la entrada en los puertos comunitarios designados de buques pesqueros de terceros países. Antes del desembarque o transbordo se deberá asimismo presentar a las autoridades de los Estados Miembros rectores del puerto una declaración en la que consten las cantidades de productos de pesca, por especie, que vayan a desembarcarse o transbordarse, así como la fecha y el lugar de cada captura⁷⁷. No obstante, el Estado Miembro rector del puerto

podrá autorizar la entrada a puerto aunque la información no esté completa o no haya sido comprobada pero, en este caso, los productos de pesca desembarcados deberán permanecer almacenados bajo el control de las autoridades competentes hasta que se complete la información o concluya el proceso de comprobación⁷⁸.

Junto a estas notificaciones previas, el Reglamento comunitario prevé además un estricto procedimiento de inspecciones en puerto, estableciendo incluso un umbral mínimo de dichas inspecciones -situado en el 5 por ciento de las operaciones de desembarco y transbordo realizadas cada año por buques pesqueros de terceros países⁷⁹-, sin perjuicio de que las OROP puedan adoptar umbrales de inspección más elevados, en cuyo caso serían estos umbrales los aplicables⁸⁰. Las inspecciones se basan en la gestión de riesgos y, a tal efecto, el Reglamento 1020/2009 ha establecido -como veremos más adelante- criterios comunes de gestión de riesgos como referencia de las inspecciones en puerto y de las verificaciones en relación con los certificados de captura⁸¹. En todo caso, deberán inspeccionarse sistemáticamente aquellos buques respecto de los que haya fundadas sospechas de que estén involucrados en actividades de pesca INDNR porque, entre otros motivos, hayan sido avistados o figuren en la lista de buques sospechosos de una OROP⁸². No obstante, y pese a las precisiones en los procedimientos de inspección, es de subrayar que en la regulación comunitaria no están suficientemente clarificados ni los derechos de

⁷³ Artículo 6 del Reglamento 1005/2008. Tal como se recoge en el *Addendum to the Handbook on the practical application ...*, op. cit., p. 3, los buques de pesca que enarbolan el pabellón de Noruega o Islandia deberán comunicar la hora de llegada al puerto de desembarque con una antelación mínima de dos horas [en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento 1292/1997, de la Comisión, de 3 de julio de 1997, por el que se establecen determinados plazos de notificación para los buques de pesca que enarbolan el pabellón de determinados terceros países o que estén registrados en esos países (DO L 176, de 4 de julio de 1997)].

⁷⁴ Artículo 1 y Anexo I del Reglamento 1020/2009.

⁷⁵ Artículo 4.3 y 4.4 del Reglamento 1005/2008.

⁷⁶ Téngase en cuenta que los transbordos en alta mar son también una práctica habitual de la flota comunitaria de larga distancia.

⁷⁷ Artículo 7.1 del Reglamento 1005/2008.

⁷⁸ Si en el plazo de 14 días a partir del desembarque no se concluye este proceso, el Estado Miembro rector del puerto podrá incautarse de los productos de pesca y disponer de ellos (artículo 7.3 del Reglamento 1005/2008).

⁷⁹ Umbral mínimo sin previsión de techo máximo y que, conviene insistir, sólo es de aplicación a los buques pesqueros de terceros países, ya que el Reglamento de control de pesca no establece un umbral mínimo para las inspecciones de los buques pesqueros comunitarios (vid. los artículos 74 y 75 del Reglamento 1224/2009 ya citado), aunque, ciertamente y como ya hemos indicado, son más reforzados los sistemas de control de vigilancia que los rigen.

⁸⁰ Artículo 9.1 del Reglamento 1005/2008.

⁸¹ Artículo 4 en relación con las inspecciones en puerto y artículo 31 en relación con las verificaciones de las certificaciones de captura, ambos del Reglamento 1020/2009. Por su parte, los artículos 5 y 32 de este Reglamento autorizan a la Comisión a proceder, con la información que le remitan los Estados Miembros, a una evaluación de los criterios de referencia y, si procede, a una adaptación de ellos.

⁸² Artículo 9.2 del Reglamento 1005/2008.

los buques pesqueros de terceros países durante las inspecciones en puerto, ni las posibilidades de reclamar compensaciones o recurrir las medidas adoptadas por el Estado Miembro rector del puerto, ya sea por las demoras innecesarias que pudieran ocasionarse o por las medidas coercitivas y de prohibición de acceso o de desembarco que eventualmente pudieran adoptarse⁸³.

Si de la inspección se evidencian pruebas de pesca INDNR, el Reglamento comunitario es perfectamente claro al establecer que las autoridades competentes del Estado Miembro rector del puerto no autorizaran el desembarco o el transbordo de capturas y realizaran diversas notificaciones y peticiones de colaboración en función también del lugar donde se haya cometido la presunta infracción. Si la presunta infracción se ha cometido en alta mar, el Estado Miembro rector del puerto cooperará con el Estado de abanderamiento para proceder a la correspondiente investigación y, en su caso, a la aplicación de las sanciones previstas por la legislación del Estado Miembro rector del puerto a condición de que, con arreglo al Derecho internacional, el Estado de abanderamiento haya accedido expresamente a transferir la competencia. Si la presunta infracción se ha cometido en aguas de un tercer país, el Estado Miembro rector del puerto cooperará también con el Estado ribereño de que se trate en la realización de la investigación y, si procede, aplicará las sanciones prevista en su legislación a condición de que, con arreglo al Derecho internacional, el Estado ribereño de que se trate haya accedido expresamente a transferir su competencia⁸⁴.

⁸³ Como se subraya por varios autores y en varios informes. Vid., por ejemplo, A. DIAGNE, "A unilateral perspective on an international concern. A look at the EU's IUU regulation", *Trade Negotiations Insights*, 8(1): p. 7 February 2009 disponible en ictsd.org; el Informe del *Brussels Rural Development Briefings* nº 10, I. BOTO; C. LA PECCERELLA; S. SCALCO; M. TSAMENYI, *A Reader. Resources on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing*, CTA, Brussels 2009, p. 30, disponible en brusselsbriefings.files; y M. TSAMENY; M.A. PALMA, B. MILLIGAN; K. MFODWO, "The New EC Regulation on Illegal Fishing: Implications for ACP Countries", *Commonwealth Trade Hot Topics*, 56, February 2009, p. 4, disponible asimismo en www.thecommonwealth.org. Cuestión distinta es la previsión de que en el proceso de verificación de los certificados de captura para autorizar la importación cualesquiera decisión que se adopte podrá ser recurrida por la persona afectada, de acuerdo con las disposiciones vigentes en el Estado Miembro de que se trate (artículo 18.4 del Reglamento 1005/2008).

⁸⁴ Artículo 11 del Reglamento 1005/2008.

La aplicación de sanciones derivadas de la inspección tiene, por tanto, algunas particularidades en función de lugar donde se haya cometido la infracción. Si ha sido en aguas jurisdiccionales del Estado Miembro rector del puerto -que, por tanto, es también el Estado ribereño-, éste completará la investigación y aplicará las sanciones previstas en el Capítulo IX del Reglamento comunitario y las que su legislación prevea; pero si ha sido en alta mar o en las aguas jurisdiccionales de otro Estado, el Estado Miembro rector del puerto deberá cooperar con el Estado de abanderamiento o con el Estado ribereño concernido en la investigación y sólo podrá aplicar las sanciones previstas si cuenta con el asentimiento expreso, ya sea del Estado de abanderamiento o del Estado ribereño según el caso⁸⁵. Es decir, que existe una clara primacía por lo que se refiere al cumplimiento y a la adopción de las medidas sancionatorias previstas en el ordenamiento interno del Estado de abanderamiento -reflejo del principio de que la jurisdicción sobre los buques pesqueros corresponde al Estado de abanderamiento⁸⁶ - o, en su caso, del Estado ribereño.

C) El régimen de certificación de las capturas para la importación y exportación de productos de la pesca

La nueva normativa comunitaria establece, de manera general, la prohibición de importación de productos de pesca obtenidos mediante la pesca INDNR⁸⁷. Para que esta prohibición de todos los intercambios comerciales con la Unión Europea de productos de pesca INDNR sea efectiva y para tener la seguridad de que todos los productos importados a la Unión Europea y exportados desde la misma hayan sido capturados respetando las medidas internacionales de conservación y ordenación⁸⁸, la normativa comunitaria implanta un régimen de certificación de todos los intercambios comerciales de productos pesqueros efectuados con la Unión Europea⁸⁹,

⁸⁵ Vid., en este sentido, la relación sistemática entre este artículo 11 y el artículo 41.3 del Reglamento 1005/2008.

⁸⁶ De conformidad con lo que establece el artículo 94.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

⁸⁷ Artículo 12.1 del Reglamento 1005/2008.

⁸⁸ Dicho de otra manera, conseguir asegurar que el área o región de origen de los productos pesqueros esté lo más libre posible de actividades de pesca INDNR.

⁸⁹ Del que, en general, estarán exentos los buques pesqueros comunitarios salvo que exporten los productos pesqueros a terceros países que exijan este certificado de captura. Estas exenciones para los buques pesqueros

que constituye -como hemos dicho- uno de los elementos clave más destacables de esta nueva reglamentación. De alguna manera, se trata del reconocimiento de que no sólo deben vigilarse las actividades de los buques pesqueros y su acceso a los puertos comunitarios, sino que, atendiendo a la realidad del movimiento global de los productos pesqueros en la actual cadena de suministros, las medidas deben también aplicarse directamente al pescado y a los productos pesqueros, condicionando así el acceso al mercado a la garantía de que no se ha realizado pesca INDNR. En este sentido, por tanto, la carga de la prueba de demostrar el cumplimiento de las correspondientes medidas de conservación y ordenación pesqueras recae, fundamentalmente, sobre los propios buques pesqueros y su correspondiente Estado de abanderamiento⁹⁰.

En este orden de ideas, el certificado de captura -con toda la información que se exige en el Reglamento comunitario⁹¹- deberá, de un lado, estar validado por una autoridad pública del Estado de abanderamiento del buque que tenga las atribuciones necesarias para certificar la exactitud de los datos; y, de otro lado -y esto es lo importante-, servirá para acreditar la "legalidad de las capturas", es decir, que éstas se hayan efectuado con arreglo a las leyes, reglamentos y medidas internacionales de conservación y ordenación que resulten aplicables⁹². En otras palabras, la Unión Europea no establece propiamente un sistema o un esquema de certificación específico en el sentido de que no establece o introduce nuevos criterios o estándares de

comunitarios, al igual que las referidas al acceso y a las inspecciones en puerto, se corresponden con las amplias exigencias que se establecen para los buques comunitarios en el ya citado Reglamento de control de pesca que refuerza los sistemas de inspección, observación, control, supervisión y aplicación de la Política Pesquera Común.

⁹⁰ Como señala con precisión S. MATHEW, "Hitting Where It Hurts", en *Samudra, Triannual Report of International Collective in Support of Fishworkers, ICSF*, núm. 54, November 2009, p. 39, disponible en icsf.net/icsf2006.

⁹¹ Anexo II del Reglamento 1005/2008. El Reglamento de aplicación adoptado por la Comisión ha establecido asimismo un certificado de captura simplificado para determinados buques pesqueros de terceros países (de eslora total inferior a 12 metros que no utilicen artes de arrastre, o de una eslora inferior a 8 metros que utilicen artes de arrastre o sin superestructura o con un arqueo medio de menos de 20 GT), que deberá ser también validado por las autoridades públicas competentes del Estado de abanderamiento (artículo 6 y Anexo IV del Reglamento 1020/2009).

⁹² Artículo 12, apartados 2, 3 y 4 del Reglamento 1005/2008.

protección, conservación y ordenación de los recursos pesqueros, sino que se limita a exigir una certificación de capturas -una documentación de capturas- que, debidamente validada por las autoridades del Estado de abanderamiento, acredite que las capturas se han basado en las correspondientes normativas nacionales o internacionales en relación con la conservación y ordenación de los recursos pesqueros⁹³. Lo que responde también, fundamentalmente, a la consideración de que las normas internacionales han establecido claramente la obligación para todos los Estados de adoptar las medidas apropiadas para asegurar la ordenación sostenible de los recursos marinos y cooperar entre ellos a tal fin⁹⁴.

Se trata, en este sentido, de un régimen de certificación que no comporta tampoco el establecimiento de unos estándares determinados que permitan la distinción entre productos derivados de la pesca según sea ésta más o menos sostenible y que, por tanto, puedan influir en la decisión de los consumidores sobre su adquisición⁹⁵, sino que, simplemente, asegura que las capturas se han obtenido de conformidad con las disposiciones legales pertinentes -sean éstas nacionales, regionales o internacionales- destinadas a la conservación y ordenación de los recursos pesqueros.

En el estadio actual y desde una organización regional como la Unión Europea quizás no se podía ir más lejos, pero lo cierto es que este planteamiento, focalizado tan sólo en el aspecto formal de la certificación y de su validación -en el sentido de que el Estado de abanderamiento cuente con un régimen nacional de aplicación, control y observancia de las leyes, reglamentos y medidas de conservación y ordenación y que sus autoridades estén facultadas para certificar y

⁹³ La normativa comunitaria "is funded on objective criteria, namely the applicable national and/or international conservation and management measures and does not introduce any new conservation and management measures" (vid. *Handbook on the practical application of IUU Regulation*, op. cit., p. 8).

⁹⁴ Fundamentalmente por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 y el Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995, e instrumentos conexos.

⁹⁵ Es decir, no estamos ante un planteamiento de certificación o etiquetado sostenible [vid., al respecto y con carácter general, M. CAMPINS ERITJA (Ed.), *Sustainability Labelling and Certification*, Marcial Pons, Barcelona 2004].

comprobar, en su caso, la veracidad de los datos que figuran en los certificados de captura- introduce todavía una más amplia medida de incertidumbre respecto de cuáles son exactamente los estándares internacionales pertinentes y de cómo han de aplicarse. A mayor abundamiento, de un lado, y como veremos más adelante, el Reglamento 1005/2008 formula una remisión genérica, sin definir en términos precisos cuáles son los estándares internacionales o comunitarios aplicables a la conservación y ordenación pesquera⁹⁶; y, de otro lado, la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR no incide en absoluto en los requerimientos de salubridad, calidad, inocuidad y seguridad de los alimentos, aspectos que están regidos por otro importante cuerpo de normas comunitarias.

Con este planteamiento de fondo, resulta claro que serán las mismas autoridades públicas del Estado de abanderamiento las que podrán validar los certificados en función de sus propias disposiciones internas en relación con la conservación y ordenación de los recursos pesqueros⁹⁷. Es cierto, sin embargo, que la aceptación en el territorio de la Unión Europea de los certificados de captura validados por un determinado Estado de abanderamiento estará supeditada a que la Comisión Europea haya sido previamente notificada por parte del Estado de abanderamiento de dos aspectos clave: de un lado, que cuenta, efectivamente, con un régimen nacional de aplicación, control y observancia de las leyes, reglamentos y medidas de conservación y ordenación que deben cumplir los buques de su flota pesquera; y, de otro lado, que sus autoridades públicas están facultadas para certificar la veracidad de los datos que figuren en los

⁹⁶ En este sentido, el artículo 2.9 del Reglamento 1005/2008 define como medidas de conservación y ordenación "las medidas destinadas a conservar y ordenar una o varias especies de recursos marinos vivos que han sido adoptadas y rigen de conformidad con las normas pertinentes del Derecho internacional o comunitario". Una definición imprecisa e incierta que tiene la dificultad añadida de referirla, como veremos más adelante, no sólo a las medidas de Derecho internacional sino también a las de Derecho comunitario, por mucho que éstas, obviamente, sólo serán de aplicación en el territorio de los Estados Miembros y no resulte pertinente plantear su aplicación extraterritorial en términos de compatibilidad con las normas comerciales internacionales.

⁹⁷ La reglamentación comunitaria no impone ningún tipo de obligación sobre cómo debe llevarse a cabo esta validación, que corresponderá a las autoridades del Estado de abanderamiento (vid. *Handbook on the practical application of IUU Regulation*, op. cit., p. 27).

certificados de captura y efectuar comprobaciones de esos certificados⁹⁸. Es decir, que sólo si la Comisión tiene la información correspondiente -y ésta consta en su registro de Estados y de autoridades nacionales competentes⁹⁹- podrá aceptarse la validación de los certificados de captura realizada por las autoridades de un determinado Estado de abanderamiento.

Los certificados de captura, por su parte, deben ser presentados por los importadores a las autoridades del Estado Miembro en el que vaya a importarse el producto¹⁰⁰ con una antelación mínima de tres días¹⁰¹. Este plazo puede adaptarse en función del tipo de producto, de la distancia existente hasta el lugar de entrada en territorio de la Unión o de los medios de transporte utilizados y, así, el Reglamento de aplicación de la Comisión establece plazos más cortos de presentación del certificado de captura según si los lotes de productos de pesca entran a la Unión Europea por vía aérea, por carretera o por ferrocarril¹⁰². Aunque los productos pesqueros acceden en su mayor parte al mercado comunitario por medios de transporte distintos del marítimo, si la entrada es por mar, es de aplicación el plazo de la notificación previa a la llegada a puerto que prevé el artículo 6 del Reglamento 1005/2008 y al que ya nos hemos referido anteriormente.

Un procedimiento especial se prevé para los operadores económicos autorizados, que deberán informar a las autoridades de la llegada de los productos de importación de que se trate, pero que podrán conservar el certificado de captura validado y la documentación conexas¹⁰³. El artículo 16.3 del Reglamento 1005/2008 establece los criterios generales para el otorgamiento a un importador del estatuto de operador

⁹⁸ Artículo 20.1 y Anexo III del Reglamento 1005/2008. Más allá de estas disposiciones, no está establecido un procedimiento específico y con las debidas garantías para que la Comisión acepte y dé por buena esta notificación de manera previa a su registro y divulgación.

⁹⁹ Artículo 22 del Reglamento 1005/2008.

¹⁰⁰ Ya que una vez legalizada la entrada del pescado o productos de la pesca en un Estado Miembro, en virtud de la libre circulación de mercancías que rige el mercado comunitario, estos productos pueden circular libremente por todo el territorio de la Unión Europea.

¹⁰¹ Artículo 16.1 del Reglamento 1005/2008.

¹⁰² Artículo 8 y Anexo VI del Reglamento 1020/2009.

¹⁰³ Que no deben presentar, por tanto, el certificado de captura y basta que lo retengan en su poder a los efectos de control y de verificación (artículo 16.2 del Reglamento 1005/2008).

económico autorizado y el Reglamento de aplicación de la Comisión desarrolla extensamente estas condiciones y el procedimiento para la concesión del certificado de operador económico autorizado¹⁰⁴. Esta figura permite facilitar aún más toda la gestión de la importación de pescado y productos pesqueros para operadores que habitualmente realicen esta actividad y que hayan demostrado un historial adecuado de cumplimiento de los requisitos de las medidas de conservación y ordenación. Atendiendo a que sólo puede obtener esta consideración un importador establecido en el territorio de un Estado Miembro, la reglamentación es muy precisa y se vincula, asimismo, a los operadores económicos autorizados de conformidad con las disposiciones de aplicación del código aduanero comunitario.

Por otro lado, cuando se trate de importación indirecta de productos de pesca, es decir, procedentes de un tercer país que no sea el Estado de abanderamiento, se exige igualmente el certificado de captura validado por la autoridad competente del Estado de abanderamiento, además de otras pruebas documentales de que los productos de pesca no han sido sometidos a más operaciones que la descarga, carga u otra operación destinada a mantenerlos en buen estado y han permanecido bajo vigilancia de las autoridades competentes en el tercer país de que se trate. Estas pruebas documentales podrán ser el documento único de transporte que ampare el transporte a través del tercer país de que se trate o un documento expedido por las autoridades competentes del tercer país de que se trate que ofrezca una descripción exacta de los productos, de su descarga y carga y de las condiciones en que han permanecido en dicho país los productos de pesca de que se trate¹⁰⁵. De manera similar, se exigen pruebas documentales adicionales, como la declaración de la fábrica de transformación, si los productos de pesca han sido transformados en un tercer país que no sea el Estado de abanderamiento¹⁰⁶.

Además de la exigencia del correspondiente certificado de captura como condición imprescindible para el acceso al mercado comunitario del pescado y de los productos pesqueros, la normativa comunitaria sobre la

pesca INDNR establece también un amplio mecanismo de control y verificación de la correcta aplicación del Reglamento comunitario por parte de las autoridades competentes de los Estados Miembros, autoridades que, previamente, habrán de haber sido comunicadas a la Comisión¹⁰⁷. Estas autoridades podrán llevar a cabo todas aquellas verificaciones que se consideren precisas, especialmente cuando haya sospechas sobre la autenticidad de los certificados o sobre presuntas actividades de pesca INDNR, y también podrán realizarse verificaciones de manera aleatoria¹⁰⁸.

Para las verificaciones podrá solicitarse asistencia de las autoridades competentes del Estado de abanderamiento o de un Estado distinto en caso de importación indirecta de productos de la pesca; es decir, importación a la Unión Europea de productos pesqueros desembarcados en puertos de un tercer Estado, pero procedentes de buques pesqueros de otro Estado de abanderamiento o de productos de pesca transformados en un tercer Estado y procedentes de buques pesqueros de otro Estado de abanderamiento. En cualquier caso, la autorización para la comercialización quedará suspendida a la espera de los resultados de la verificación y, si las autoridades competentes de los Estados Miembros observan irregularidades, no autorizarán la importación de los productos de pesca. La denegación de importación será notificada al Estado de abanderamiento -y al tercer Estado concernido en caso de importación indirecta- y podrá ser recurrida de conformidad con las disposiciones vigentes en el Estado Miembro de que se trate¹⁰⁹.

El régimen de certificación de capturas se aplica también, por obvias razones de complementariedad normativa y de no discriminación, a las reexportaciones de productos importados al amparo de un certificado de captura¹¹⁰, así como a las exportaciones de productos pesqueros

¹⁰⁷ Información que la Comisión hará pública en su ya citada página internet.

¹⁰⁸ Artículo 17 del Reglamento 1005/2008.

¹⁰⁹ Artículo 18.5 y 18.4 del Reglamento 1005/2008.

Nótese, como ya hemos dicho antes, que si bien respecto a las denegaciones de importación el Reglamento prevé un sistema de recurso, de conformidad con la legislación del Estado Miembro de que se trate, no se prevé ningún sistema similar en relación a la prohibición de entrada en puertos comunitarios de los buques pesqueros de terceros países que no cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento.

¹¹⁰ Artículo 21 del Reglamento 1005/2008.

¹⁰⁴ Vid. la detallada regulación en los artículos 9 a 30 del Reglamento 1020/2009.

¹⁰⁵ Artículo 14.1 del Reglamento 1005/2008.

¹⁰⁶ Artículo 14.2 del Reglamento 1005/2008.

capturados por buques pesqueros con abanderamiento de Estados Miembros de la Unión hacia terceros países, pero sólo si el Estado de destino final de las exportaciones requiere esta certificación¹¹¹. En este sentido y de conformidad con el marco de cooperación administrativa con terceros países que establece el artículo 20.4 del Reglamento 1005/2008, la Comisión ha celebrado acuerdos administrativos con terceros países y sólo Noruega e Islandia han hecho constar explícitamente que exigirán un certificado de captura para los desembarques y las importaciones a dicho país de las capturas efectuadas por buques pesqueros comunitarios¹¹².

Por último, un elemento significativo del régimen de certificación de capturas para la importación y exportación de productos de la pesca que introduce la nueva reglamentación comunitaria es la aceptación como certificados de captura de los documentos validados conforme a los sistemas de documentación de capturas adoptados por OROP, si bien sometiéndolos al mismo régimen de control y verificación. Esta aceptación, sin embargo, no es automática y requiere la previa decisión de considerar estos sistemas de documentación como acordes con los requisitos establecidos en el Reglamento 1005/2008¹¹³. En consonancia con ello, el Reglamento 1020/2009 detalla los sistemas de documentación de capturas de OROP que son reconocidos como acordes sin condiciones suplementarias y aquellos que lo son, pero que quedan sujetos a condiciones suplementarias¹¹⁴. El Anexo V de este Reglamento establece, así, que se considera acorde sin condiciones suplementarias el programa de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA) de documentación de capturas de atún rojo, además del sistema de documentación de capturas establecido por la propia Comunidad Europea para el *Dissostichus spp.* en aplicación del sistema de documentación de capturas adoptado por la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos

Antárticos (CCRVMA o CCAMLR en inglés)¹¹⁵. En cambio, y pese a considerarlo también acorde, se exigen condiciones suplementarias de información sobre el transporte de los productos en relación con el sistema de documentación de capturas de la Comisión para la Conservación del Atún Rojo del Sur (CCSBT).

Aunque es limitado el número de estos reconocimientos -especialmente limitado atendiendo a la diversidad de los sistemas estadísticos y de documentación de capturas existentes en el marco de las OROP¹¹⁶-, resulta altamente significativa la homologación que se establece y el reconocimiento por parte de la Unión Europea de algunos de los procedimientos y mecanismos de las OROP lo que, de otra parte, confirma el respeto y el cumplimiento por parte de la Unión Europea de las políticas y medidas relacionadas con la pesca INDNR que cualquier OROP haya adoptado y en virtud de la cual estén obligados sus Estados parte¹¹⁷.

De manera parecida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.4 del Reglamento 1005/2008 y en aplicación del principio de cooperación y asistencia administrativa, la Comisión ha celebrado -como acabamos de señalar- acuerdos administrativos por los que se han homologado y reconocido como equivalentes a los sistemas de control comunitarios los certificados y mecanismos de control de capturas de determinados países exportadores de productos de pesca a la Unión Europea. Así, la Comisión ha celebrado acuerdos con Noruega, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá, Islandia y las Islas Feroe¹¹⁸ y, cumpliendo las correspondientes disposiciones del artículo 33.2 del Reglamento 1010/2009, estos reconocimientos u homologaciones se han publicado oficialmente mediante su incorporación a la lista del

¹¹¹ Artículo 15 del Reglamento 1005/2008. Pero si el Estado de destino de la exportación no lo requiere, las exportaciones de productos de pesca capturados por buques comunitarios no precisan del correspondiente certificado de captura.

¹¹² Vid. al respecto el Anexo II del Reglamento 86/2010 y el Anexo del Reglamento 395/2010.

¹¹³ Artículo 13 del Reglamento 1005/2008.

¹¹⁴ Artículo 7 del Reglamento 1020/2009.

¹¹⁵ Se trata de la sobreexplotada austromerluza negra y de la austromerluza antártica [vid., al respecto el Reglamento (CE) 1035/2001 del Consejo de 22 de mayo de 2001 por el que se establece un sistema de documentación para las capturas de *Dissostichus spp.* (DO L 145, de 31 de mayo de 2001)].

¹¹⁶ Vid. en M. TSAMENY; M.A. PALMA, B. MILLIGAN; K. MFODWO, "The New EC Regulation on Illegal Fishing ..", *op. cit.*, p. 2.

¹¹⁷ Tal como, de otra parte, establece de forma general el párrafo 78 del PAI-INDNR.

¹¹⁸ Vid. las respectivas notas prensa disponibles en el ya citado sitio internet de la Comisión Europea (DG MARE) ec.europa.eu.

Anexo IX de este Reglamento mediante los Reglamentos 86/2010 y 395/2010¹¹⁹.

En definitiva, el sistema de certificación de capturas constituye el reconocimiento de un cierto principio general de rastreabilidad de las capturas, ya que la trazabilidad de todas las operaciones mercantiles del sector pesquero resulta clave para garantizar que los importadores, transbordadores, compradores, consumidores, proveedores de material, bancos, aseguradoras y otros prestadores de servicios no mantienen relaciones comerciales con buques que practican pesca INDNR¹²⁰. Lo que ha hecho la Unión Europea mediante la normativa objeto de este estudio es contemplar un tipo de trazabilidad por la cual es posible garantizar que todo el pescado que se venda en la Unión Europea haya sido capturado de forma legal por buques con los permisos y las cuotas adecuadas y, por consiguiente, reconoce como homologables otros tipos de certificados o sistemas de trazabilidad que garanticen este mismo nivel de control.

D) El establecimiento de un sistema comunitario de alerta y la adopción de mecanismos coercitivos y de sanción

La efectividad de la normativa comunitaria y de la acción comunitaria contra la pesca INDNR se acaba basando en el establecimiento de un sistema comunitario de alerta que advierta a los agentes económicos y a los Estados Miembros sobre la posible presencia de pesca INDNR y en la adopción - de manera armonizada- de un amplio abanico de medidas coercitivas y sanciones que pueden aplicarse tanto a buques pesqueros de terceros países involucrados en pesca INDNR, como a Estados no cooperantes en la lucha contra la pesca INDNR, como, finalmente, a nacionales comunitarios que apoyan o realizan actividades de pesca INDNR. El enfoque que abarca a los nacionales, personas físicas y jurídicas, pretende afrontar claramente la debilidad consecuencia de que en los distintos ámbitos donde existen mecanismos de adopción de medidas, éstas se han centrado fundamentalmente en los buques y no en los nacionales o en las compañías propietarias.

¹¹⁹ Nótese que en todos los casos se trata de países desarrollados o de un territorio con competencias propias sobre pesca perteneciente a un país desarrollado.

¹²⁰ Conformándose así con las disposiciones del párrafo 73 del PAI-INDNR.

El sistema comunitario de alerta faculta a los Estados Miembros a adoptar medidas cuando de la información obtenida se desprendan dudas fundadas acerca de la conformidad de los buques pesqueros o de los productos de la pesca de determinados países con las leyes y reglamentos aplicables, incluidas las medidas internacionales de conservación y ordenación aplicables¹²¹. Una vez notificada la alerta, los Estados Miembros procederán a las verificaciones oportunas, incluidas las verificaciones de los certificados de captura, en relación con los lotes de productos de la pesca comprendidos en el ámbito de la notificación de alerta, ya se hallen éstos en curso de importación, sean lotes futuros o hayan sido importados anteriormente. Además, someterán a los buques pesqueros comprendidos en el ámbito de la notificación de alerta a las averiguaciones, investigaciones e inspecciones que sean necesarias¹²².

El aparato coercitivo previsto en la reglamentación comunitaria parte de una doble premisa, sobre la que volveremos más adelante: de un lado, de la identificación de actividades involucradas con la pesca INDNR y, en este sentido, del establecimiento de criterios para la determinación de presunción o existencia de pesca INDNR, con las consecuencias en términos de sanciones comerciales que de ello se derivan; de otro lado, como ya hemos indicado, el parámetro de legalidad en relación con la consideración de la pesca INDNR lo constituyen las normas existentes, en derecho nacional, internacional o comunitario, sobre la pesca o sobre la conservación y gestión de los recursos marinos.

Por lo que se refiere a las medidas respecto de los buques de terceros países involucrados en pesca INDNR cabe decir que, junto a las medidas que deben adoptarse en caso de notificación de alerta y de sospecha o presunción de pesca INDNR¹²³, destaca especialmente la elaboración por parte de la Comisión Europea de la lista comunitaria de buques de pesca INDNR, sobre la base de la información obtenida por la propia Comisión, por los Estados Miembros o por un organismo

¹²¹ Artículo 23 del Reglamento 1005/2008. De otra parte, los artículos 48 a 50 establecen, asimismo, un completo sistema de aplicación de las disposiciones sobre avistamiento de buques pesqueros adoptadas por OROP.

¹²² Artículo 24 del Reglamento 1005/2008.

¹²³ Artículos 25 y 26 del Reglamento 1005/2008.

designado por la Comisión¹²⁴. De manera previa a la inscripción en la lista, la Comisión llevará a cabo el debido proceso de solicitar al Estado de abanderamiento, ya sea éste un Estado Miembro o un tercer Estado, la adopción inmediata de las medidas de investigación necesarias y, en su caso, de las medidas coercitivas oportunas¹²⁵.

En esta lista comunitaria se inscribirán, además, los buques identificados como de pesca INDNR que ya estén inscritos en las listas adoptadas por las OROP que resulten competentes¹²⁶, a todos los cuales se aplicarán las medidas previstas en el artículo 37 del Reglamento 1005/2008. En este sentido, la identificación por parte de las organizaciones pesqueras de los buques que llevan a cabo actividades de pesca INDNR será inmediatamente reconocida e incorporada en la lista comunitaria de buques involucrados en pesca INDNR¹²⁷. Hasta que la Comisión Europea no identifique directamente los buques pesqueros que practican una pesca INDNR sólo se han podido incorporar en la lista comunitaria los buques que figuran en las listas de buques de pesca INDNR adoptadas por las OROP¹²⁸. No obstante, se destaca que el Reglamento también confiere plena competencia a la Unión Europea para determinar o identificar los buques que realicen estas actividades. En efecto, tal como hemos indicado al referirnos al ámbito material del Reglamento, la Unión Europea se atribuye unilateralmente la competencia para realizar tal identificación y, además, a los efectos comunitarios, el concepto de buque pesquero

se extiende a los buques de apoyo, de transformación, de transporte o que intervienen en los transbordos.

Como hemos indicado, pueden ser inscritos en la lista comunitaria tanto buques pesqueros de terceros países como buques pesqueros comunitarios, pero el Reglamento confiere a estos últimos un tratamiento ligeramente diferencial al establecer que éstos no serán inscritos en la lista si el Estado Miembro de abanderamiento ha tomado medidas con arreglo a este Reglamento y al Reglamento de control de pesca¹²⁹. Una previsión adicional que introduce, como decimos, un matiz diferencial a la previsión general del artículo 28 del Reglamento que establece que se podrá suprimir un buque de la lista comunitaria cuando el Estado de abanderamiento demuestre que no ha estado involucrado en ninguna pesca INDNR por la que haya sido inscrito en la lista o que ya se le han aplicado sanciones proporcionadas, disuasorias y efectivas en respuesta a la pesca INDNR en cuestión¹³⁰.

El Reglamento establece un amplio abanico de medidas aplicables a los buques pesqueros inscritos en la lista comunitaria de buques de pesca INDNR, entre las que se incluyen: la prohibición de importación, exportación y reexportación de productos de la pesca procedente de buques de pesca INDNR; la prohibición de acceso a puertos comunitarios de dichos buques; la prohibición de la colaboración, asistencia, transbordo u operaciones conjuntas de pesca entre buques pesqueros comunitarios y los buques inscritos en la lista; la no autorización para faenar en aguas comunitarias a los buques con pabellón de un tercer país inscritos en la lista; o la retirada de autorizaciones de pesca o permisos especiales de pesca expedidos por los Estados Miembros de abanderamiento¹³¹.

En otro orden de ideas, debe subrayarse también, especialmente, la iniciativa del establecimiento de la lista comunitaria de terceros países no cooperantes en la que, en su caso, y después de las gestiones de la

¹²⁴ Artículo 27 del Reglamento 1005/2008.

¹²⁵ Artículo 26.2 en relación con terceros Estados de abanderamiento y artículo 26.3 en relación con Estados Miembros de abanderamiento, ambos del Reglamento 1005/2008.

¹²⁶ Reconocimiento previsto en el artículo 30 del Reglamento 1005/2008 que, sin embargo, no es recíproco. En todo caso, el Reglamento prevé que la Comisión notificará la lista comunitaria a la FAO y a las OROP "para mejorar la cooperación entre la Comunidad y esas organizaciones con miras a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR" (artículo 29.3 del Reglamento 1005/2008).

¹²⁷ A través del procedimiento de "comitología" establecido en la Decisión 1999/468/CE (DO L 184 de 17 de julio de 1999) y al que remite el artículo 54.2 del Reglamento 1005/2008.

¹²⁸ Lo que se ha hecho mediante el Reglamento 468/2010, de la Comisión, de 28 de mayo de 2010, por el que se establece la lista de la UE de los buques que practican una pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (DO L 131, de 29 de mayo de 2010). En la lista sólo figuran, de momento, los buques inscritos en virtud del artículo 30 del Reglamento 1005/2008, es decir, los que ya están inscritos en las listas adoptadas por las OROP.

¹²⁹ Artículo 27.8 del Reglamento 1005/2008.

¹³⁰ Artículo 28.1 del Reglamento 1005/2008. Este ligero matiz diferencial entre los buques pesqueros comunitarios y los buques pesqueros de terceros países es susceptible de introducir consideraciones de tratamiento discriminatorio en la concreta implementación de la normativa comunitaria.

¹³¹ Vid. el conjunto de las medidas aplicables previstas en el artículo 37 del Reglamento 1005/2008.

Comisión ante el tercer país susceptible de ser considerado no cooperante¹³², podrá ser inscrito un tercer Estado mediante una decisión del Consejo de la Unión Europea, ya que podrá implicar la adopción de medidas de carácter comercial contra los Estados inscritos en dicha lista¹³³. Esta implicación del Consejo de la Unión Europea pone de relieve claramente la consideración política que puede resultar de la incorporación de un determinado Estado en la lista de terceros países no cooperantes y, aunque de momento no se ha adoptado ninguna decisión al respecto, es previsible que puedan acabar predominando consideraciones de orden político en la incorporación o en la no incorporación en la lista de determinados Estados¹³⁴.

Lo cierto es que el establecimiento de la lista de terceros países no cooperantes constituye un salto cualitativo importante, puesto que la identificación de tales terceros países no se vincula directamente a que buques con su abanderamiento lleven a cabo actividades de pesca INDNR o a que desde un determinado país se exporten a la Unión Europea productos de pesca derivados de la pesca INDNR. En efecto, el artículo 31.3 del Reglamento 1005/2008 establece una formulación de alcance mucho más general por la que se podrán considerar terceros países no cooperantes aquellos países que "no cumplan la obligación de adoptar medidas para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR que tienen, en virtud del Derecho internacional, en su calidad de Estado de abanderamiento, Estado rector del puerto, Estado ribereño o Estado de comercialización". El enfoque que se formula es, por tanto, un planteamiento abierto -y sobre la base del cumplimiento de las obligaciones de Derecho internacional- para la

identificación como tal de un tercer país no cooperante. Es más, entre los elementos que tendrá en cuenta la Comisión para proceder a tal identificación se encuentran, de un lado, "la ratificación de instrumentos pesqueros internacionales, o la adhesión a los mismos", así como, de otro lado, "la condición del tercer país afectado de Parte contratante de organizaciones regionales de ordenación pesquera, o su compromiso de aplicar las medidas de conservación y ordenación adoptadas por tales organizaciones"¹³⁵.

La actuación contra un Estado que significa su incorporación a la lista de terceros países no cooperantes, y las consecuencias que esta incorporación conllevan, constituye -como decimos- un salto cualitativo altamente significativo, teniendo algunos limitados precedentes en el ámbito de la aplicación de las medidas de las OROP y siendo ya sugerida en determinadas previsiones formuladas ya en el PAI-INDNR¹³⁶. En todo caso, argumentaremos más adelante sobre la compatibilidad con el Derecho internacional de las medidas que el Reglamento comunitario prevé en relación con los Estados incorporados en la lista comunitaria de terceros países no cooperantes.

De otro lado, el Reglamento establece también, de manera específica, una serie de medidas de urgencia que la Comisión, con arreglo a sus obligaciones internacionales, podrá adoptar -por un período que no superará los seis meses, susceptible de prórroga- en relación con terceros países cuyas actuaciones minen las medidas de conservación y ordenación adoptadas por una OROP. En todo caso, el Reglamento establece que la decisión de la Comisión sobre estas medidas podrá someterse a una ulterior decisión del Consejo por parte de los

¹³² El artículo 32 del Reglamento 1005/2008 prevé la notificación al país afectado de los motivos en relación con la posibilidad de ser considerado tercer país no cooperante, la posibilidad de responder a la notificación y presentar alegaciones y solicitar información adicional. Igualmente, la Comisión solicitará al país afectado que adopte las medidas necesarias para acabar con la pesca INDNR en cuestión.

¹³³ La decisión la adoptará el Consejo, a propuesta de la Comisión, y por mayoría cualificada (artículo 33.1 del Reglamento 1005/2008).

¹³⁴ Respecto a la inclusión en la lista de Estados no cooperantes -al igual que en relación con los procedimientos de declaración de buques INDNR- deberían reforzarse y clarificarse las garantías de defensa (vid. en este sentido, asimismo, el Dictamen del Comité Económico y Social ya citado, párrafo 4.19, y las consideraciones ya expresada *supra*).

¹³⁵ Artículo 31.6 a) i b) del Reglamento 1005/2008.

¹³⁶ En efecto, en este Plan se establece que, en relación con las medidas que pudieran adoptarse contra un Estado que no asegure que sus embarcaciones pesqueras o que sus nacionales no practican actividades de pesca INDNR que afecten a las poblaciones de peces regulados por una OROP, los Estados miembros de esta organización, si ven que -después de señalar el problema a la atención de ese Estado- no se resuelve el problema, "podrían acordar la adopción de medidas apropiadas, mediante procedimientos convenidos, de conformidad con el derecho internacional" (párrafo 84 del PAI-INDNR). Aunque los términos utilizados en el PAI-INDNR (con las expresiones "podrían", medidas "apropiadas", "procedimientos convenidos", "conformidad con el Derecho internacional") revelan la poca contundencia y el insuficiente consenso en relación a estas medidas.

Estados Miembros interesados y el Consejo, por mayoría cualificada, podrá tomar una decisión diferente dentro de un plazo de un mes¹³⁷. Dos observaciones deben, por tanto, formularse al respecto: de un lado, la clara subordinación de la decisión comunitaria a sus obligaciones internacionales y, en este sentido, a que la actuación del tercer Estado mine las decisiones de la OROP correspondiente; y, de otro lado, la presencia también aquí de consideraciones políticas que pueden llevar a cuestionar la decisión de la Comisión ante el Consejo y a obtener, en su caso, una decisión diferente. Entiendo que la primera consideración es altamente destacable pues denota, de nuevo, el compromiso comunitario con los organismos de ordenación pesquera por la vía de establecer medidas de urgencia que no se prevén, en términos generales, para otros supuestos¹³⁸. En realidad, de alguna manera, estamos ante la adopción de medidas coercitivas unilaterales por el incumplimiento de regulaciones internacionales adoptadas en el marco de acuerdos u OROP que, por sí mismos, no disponen de los adecuados mecanismos coercitivos¹³⁹.

Entre las medidas aplicables a los terceros países no cooperantes inscritos en la lista se destacan: la prohibición de importaciones de productos de la pesca capturados por buques con pabellón de estos países y, por consiguiente, la no aceptación de los certificados de captura que acompañen a esos productos; la prohibición de compra de buques pesqueros con pabellón de estos países por parte de operadores comunitarios; la prohibición a los buques pesqueros comunitarios de proceder a cambiar su pabellón por el de uno de dichos países; la prohibición a los buques pesqueros comunitarios de celebrar acuerdos de

fletamento con estos países; la no utilización por buques pesqueros comunitarios de las posibilidades de pesca en dichos países; la prohibición de operaciones conjuntas de pesca entre buques comunitarios y buques de estos países; la denuncia de los acuerdos bilaterales de pesca o acuerdos de asociación en materia de pesca suscritos con estos países; o, finalmente, la previsión de que no se emprenderán negociaciones para celebrar acuerdos bilaterales de pesca o acuerdos de asociación en materia de pesca con estos países¹⁴⁰.

Otro bloque de disposiciones relevante se refiere a las medidas coercitivas y de carácter sancionatorio que pueden aplicarse a los nacionales -tanto personas físicas como personas jurídicas- de los Estados Miembros que participen en operaciones de pesca INDNR. Este ámbito de disposiciones se fundamenta, como indicábamos anteriormente, en el mismo objetivo de la reglamentación comunitaria de que en el territorio de la Unión Europea no haya ni puertos de conveniencia ni pabellones de conveniencia y que, por tanto, tampoco haya nacionales de los Estados Miembros de la Unión implicados en actividades relacionadas con la pesca INDNR.

Básicamente se trata de afrontar el problema de los operadores económicos comunitarios que aprovechan las ventajas de los pabellones de conveniencia y del registro de buques en Estados que tienen sistemas abiertos o de libre matrícula con la única intención de eludir las medidas de conservación y ordenación establecidas por los Estados Miembros, por terceros Estados en sus aguas jurisdiccionales o por las OROP. A lo que cabe añadir que a estas prácticas de pesca INDNR se asocian, en muchos casos, otras prácticas de no cumplimiento de obligaciones nacionales o internacionales relacionadas, por ejemplo, con los estándares mínimos en relación con la seguridad de los buques o con los derechos laborales y sociales de los trabajadores del sector pesquero.

Este planteamiento coercitivo orientado a nacionales de los Estados Miembros se adecua a los planteamientos del PAI-INDNR en un doble sentido: de un lado, respecto de las previsiones del PAI-INDNR que establecen, en general, que los Estados

¹³⁷ Artículo 36, especialmente apartados 4 y 5, del Reglamento 1005/2008.

¹³⁸ Sobre la posición de la Unión Europea en relación con las OROP vid. la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Participación de la Comunidad Europea en las Organizaciones Regionales de Pesca, Documento COM (1999) 613 final, de 8 de diciembre de 1999.

¹³⁹ En este sentido, a la recomendación sobre el respeto y cumplimiento de las políticas y medidas relacionadas con la pesca INDNR de las OROP que prevé el párrafo 78 del PAI-INDNR, debe añadirse también la recomendación general de adopción de "todas las medidas posibles, de conformidad con el derecho internacional para prevenir, desalentar y eliminar las actividades de los Estados no cooperantes respecto de una organización regional de ordenación pesquera competente que practican la pesca INDNR" contenida en el párrafo 22 del mismo PAI-INDNR.

¹⁴⁰ Artículo 38 del Reglamento 1005/2008.

deben velar para que sus nacionales no respalden ni practiquen actividades de pesca INDNR, por lo que se recomienda también que los Estados disuadan a sus nacionales de que abanderen embarcaciones de pesca bajo la jurisdicción de un Estado que no cumpla sus obligaciones como Estado de pabellón¹⁴¹; y, de otro lado, en el sentido de que los Estados deben velar porque el rigor de las sanciones impuestas a las embarcaciones y a los nacionales bajo su jurisdicción sean suficientes para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR y para privar a los infractores de los beneficios derivados de este tipo de pesca¹⁴². A lo que cabe añadir la recomendación general que establece el párrafo 73 del PAI-INDNR -a la que ya nos hemos referido- para que todos los Estados tomen medidas para "asegurarse que sus importadores, agentes transbordadores, compradores, consumidores, proveedores de equipo, banqueros, aseguradores, otros proveedores de servicios y el público estén informados de los efectos perjudiciales" de las transacciones comerciales y de la vinculación con actividades de pesca INDNR.

De ahí que el Reglamento 1005/2008 establezca en sus artículos 39 y 40 un conjunto de medidas aplicables a los nacionales de los Estados Miembros que estén involucrados en actividades de pesca INDNR. Resulta claro que por esta vía pueden sancionarse actuaciones en alta mar consistentes en actividades de pesca INDNR llevada a cabo por buques de terceros países pero a las que hayan prestado ayuda nacionales sujetos a la jurisdicción de los Estados Miembros. En consecuencia, los Estados Miembros se comprometen a colaborar y adoptar las medidas necesarias para identificar a sus nacionales que apoyen o lleven a cabo pesca INDNR y a adoptar las medidas de prevención y sanción necesarias. Entre estas medidas cabe subrayar que no se concederá ayuda pública alguna, ya sea a través de regímenes nacionales o mediante fondos comunitarios, a los operadores que participen en la explotación, gestión o propiedad de buques incluidos en la lista comunitaria de buques INDNR¹⁴³.

¹⁴¹ Sin perjuicio de las responsabilidades del Estado de pabellón (párrafos 18 y 19 del PAI-INDNR).

¹⁴² Párrafo 21 del PAI-INDNR.

¹⁴³ Artículo 40.3 del Reglamento 1005/2008. Antecedente de esta actuación por parte de la Unión Europea lo constituye el Reglamento (CE) 179/2002 del Consejo de 28 de enero (DO L 31, de 1 de febrero de 2002) en donde se establecía que, para reforzar la actuación internacional

Finalmente, el Capítulo IX del Reglamento 1005/2008 establece un conjunto de medidas coercitivas inmediatas, sanciones y sanciones accesorias aplicables respecto de las infracciones graves cometidas, de un lado, en el territorio de los Estados Miembros o en las aguas sometidas a su jurisdicción y por buques pesqueros comunitarios o nacionales de los Estados Miembros¹⁴⁴; y, de otro lado, respecto de las cometidas en alta mar o en aguas jurisdiccionales de un tercer país, siempre que haya habido para ello consentimiento del Estado de abanderamiento o del Estado ribereño, respectivamente. Relacionándose de esta manera el artículo 41.3 con el artículo 11.4 -ambos del Reglamento 1005/2008- que, como dijimos, prevé que el Estado Miembro rector del puerto aplicará las sanciones previstas en su ordenamiento interno en caso de infracción a condición de que, con arreglo al Derecho internacional, el Estado de abanderamiento o, según el caso, el Estado ribereño haya accedido expresamente a transferir su competencia¹⁴⁵. Debe señalarse, asimismo, que se consideran infracciones graves todas las actividades que se consideren constitutivas de pesca INDNR a tenor no exclusivamente de la definición de pesca INDNR establecidas en el Reglamento y en el PAI-INDNR, sino también a tenor de los criterios para suponer que un buque está involucrado en pesca INDNR que establece el mismo Reglamento¹⁴⁶. Además, se considera también infracción grave -como ya vimos- el ejercicio de actividades comerciales directamente relacionadas con la pesca

de prevención y de eliminación de la pesca INDNR, no se concederían ayudas públicas para el traspaso definitivo de buques pesqueros a determinados terceros países que, según lo comprobado por las OROP pertinentes, permitiesen emplear métodos de pesca que pusieran en peligro la eficacia de las medidas internacionales de conservación.

¹⁴⁴ Relacionado todo ello con el ya citado Reglamento sobre control de pesca (Reglamento 1224/2009).

¹⁴⁵ Lo que es corolario de las obligaciones que, en el ejercicio de las competencias de control que ejercen los Estados ribereños o Estados rectores del puerto (a los que asimilamos la Unión Europea), establece la propia Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

¹⁴⁶ Artículo 42.1.a) del Reglamento 1005/2008, relacionado sistemáticamente con el artículo 3.1 del mismo Reglamento. Por su parte, el artículo 42.2 establece que la gravedad de la infracción la determinará la autoridad competente del Estado Miembro, en conexión con lo dispuesto en los criterios establecidos al respecto en el artículo 3.2 (criterios como los daños causados y la amplitud, la importancia o la repetición de la infracción).

INDNR y la falsificación de los documentos mencionados en el Reglamento¹⁴⁷.

Sin entrar en el análisis detallado del conjunto de medidas sancionatorias establecidas en los artículos 43, 44 y 45, baste con señalar la previsión de que el nivel general de sanciones y sanciones accesorias se calculará de modo tal que se garantice que los responsables de las infracciones graves se vean efectivamente privados de los beneficios económicos derivados de la pesca INDNR. Por otra parte, aunque el Reglamento no menciona las posibilidades de recurso o apelación y, en su caso, compensación¹⁴⁸, entiendo que, en la medida que serán las autoridades competentes de los Estados Miembros las que determinen la gravedad de la infracción y las que adopten las medidas coercitivas inmediatas necesarias, lo harán de conformidad con su legislación nacional y estas legislaciones -ya sean penales o de carácter administrativo- ya prevén, en general, los correspondientes mecanismos de recurso o apelación y, en su caso, de compensación, si la infracción resultara finalmente no probada y debiesen levantarse las medidas inmediatas o las sanciones y las sanciones accesorias impuestas. En cualquier caso, no hay duda que una referencia genérica a la garantía de estos derechos, con remisión a las correspondientes legislaciones nacionales, hubiera resultado del todo punto adecuada.

¹⁴⁷ Artículo 42.1 a) y b) del Reglamento 1005/2008. En los párrafos 73 y 74 del PAI-INDNR se establece asimismo que entre las medidas que deberían estudiarse para desalentar las transacciones comerciales podría incluirse legislación en virtud de la cual “las transacciones comerciales o el comercio de pescado o productos pesqueros derivados de la pesca INDNR constituyan una infracción”.

¹⁴⁸ Como crítica A. DIAGNE, “A unilateral perspective on an international concern ..”, *op. cit.*, p. 6.

III. EL IMPACTO GLOBAL DE LA REGLAMENTACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA PESCA INDNR

En un mundo interdependiente y globalizado como el actual, no hay duda de que medidas como las adoptadas por la Unión Europea para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR tienen inmediatamente consecuencias mundiales, de carácter político, jurídico y económico. A falta de una mayor perspectiva de valoración de las implicaciones legales y prácticas de la nueva normativa comunitaria, desde su puesta en marcha a partir del 1 de enero de 2010, pueden señalarse en este estudio algunas líneas principales del indudable impacto a escala global que puede tener la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR.

Desde un punto de vista jurídico-internacional, esta inicial consideración puede abordarse mediante el análisis del impacto global de la nueva reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR en las siguientes esferas: en primer lugar, en relación con el comercio internacional de la pesca y de los productos pesqueros; en segundo lugar, en relación con las capacidades de los Estados para establecer sistemas de control de pesca, particularmente respecto de los países en desarrollo; en tercer lugar, en relación con el fortalecimiento específico de las medidas del Estado rector del puerto en la lucha contra la pesca INDNR; y, por último, en relación con el futuro de las medidas regionales e internacionales sobre la conservación y ordenación de los recursos pesqueros.

1. EL COMERCIO INTERNACIONAL DE LOS PRODUCTOS PESQUEROS

La importancia del comercio internacional del pescado y de los productos pesqueros es indudable, ya que se trata de uno de los productos agrícolas y alimentarios que experimentan un comercio más intenso y más

de una tercera parte de la producción piscícola es destinada al comercio internacional¹⁴⁹. Junto a este dato, otros dos datos relevantes son el hecho de que, aproximadamente, un 50 por ciento del comercio pesquero internacional tiene su origen en países en desarrollo y que alrededor del 80 por ciento del valor total de las importaciones de productos piscícolas son realizadas por países desarrollados¹⁵⁰. Es decir, estamos ante una actividad comercial importante que refleja también perfectamente las contradicciones del sistema internacional y los distintos niveles de desarrollo de los Estados. En este marco debe situarse también el impacto de la nueva normativa sobre la pesca INDNR adoptada por la Unión Europea, una organización regional de integración económica situada en la órbita de los países desarrollados.

Sobre estos datos y con la perspectiva jurídica internacional que preside este estudio, entiendo que pueden formularse tres órdenes de consideraciones en relación con el impacto de la nueva reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR respecto del comercio internacional de la pesca y los productos pesqueros. En primer lugar, sobre la misma compatibilidad de esta normativa con las normas comerciales internacionales establecidas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC); en segundo lugar, sobre el efecto que puede resultar de la aplicación de la nueva normativa comunitaria en el comercio de los productos pesqueros, especialmente en relación con los sectores pesqueros de aquellos países que mantienen acuerdos comerciales de carácter preferencial con la Unión Europea; y, en tercer lugar, sobre la misma aproximación de mercado de la Unión Europea y la potencialidad de las medidas comerciales en la lucha contra la pesca INDNR.

A) La compatibilidad de la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR con las normas comerciales internacionales

Las normas comerciales internacionales se fundamentan, como es sabido, en los principios de prohibición de las

¹⁴⁹ Más del 37 por ciento (equivalente en peso vivo) de la producción total entra en el mercado internacional en forma de diversos productos para la alimentación humana y animal (vid. *El estado mundial de la pesca ...*, op. cit., p. 50).

¹⁵⁰ Vid. *Comercio pesquero responsable*, FAO *Orientaciones técnicas para la pesca responsable*, nº 11, Roma, FAO, 2009, p.1, disponible en ftp.fao.org.

discriminaciones y de igualdad de trato que, junto con la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, constituyen la clave de bóveda del actual régimen jurídico del comercio internacional plasmado en los acuerdos de la OMC. En este sentido, tal como dispone el Código de Conducta para la Pesca Responsable, el comercio internacional de pescado y productos pesqueros “debería llevarse a cabo de conformidad con los principios, derechos y obligaciones establecidos por la Organización Mundial del Comercio y con los acuerdos internacionales pertinentes”¹⁵¹. En el mismo orden de ideas, cualesquiera medidas comerciales destinadas a la lucha contra la pesca INDNR deberían -de conformidad también con lo dispuesto en el PAI-INDNR- “ser interpretadas y aplicadas de conformidad con los principios, los derechos y las obligaciones establecidos en la Organización Mundial del Comercio, y aplicadas de manera equitativa, transparente y no discriminatoria”¹⁵². Es decir, que se reconoce claramente la superioridad de las normas comerciales internacionales en relación con las disposiciones multilaterales o unilaterales respecto del comercio internacional de la pesca y de los productos pesqueros.

Por lo que se refiere, por tanto, a la compatibilidad de la reglamentación de la Unión Europea sobre la pesca INDNR con las correspondientes disposiciones del sistema comercial internacional -especialmente el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1994) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio- debe señalarse inicialmente que la prohibición o el establecimiento de medidas para la eliminación del comercio de productos de la pesca derivados de la pesca INDNR difícilmente podría entenderse como un obstáculo al comercio internacional de pescado y productos pesqueros atendiendo a su finalidad. Con esta perspectiva y de conformidad con sus obligaciones internacionales, la misma Unión Europea

¹⁵¹ Artículo 6.14 del Código de Conducta para la Pesca Responsable.

¹⁵² Párrafo 65 del PAI-INDNR. Ambos textos (el Código de Conducta para la Pesca Responsable y el PAI-INDNR) concuerdan plenamente, por tanto, con el principio y objetivo que rige a la OMC de avanzar, progresivamente, hacia la mayor liberalización de los intercambios comerciales; cuestión distinta es que el enfoque de la OMC tenga suficientemente en cuenta las consideraciones de conservación y ordenación sostenible de los recursos pesqueros.

notificó, en febrero de 2009, la adopción de la reglamentación sobre la pesca INDNR a la OMC¹⁵³ con la convicción de que el establecimiento de un régimen de certificación de capturas para la importación y exportación de la pesca y los productos pesqueros no constituía una barrera comercial¹⁵⁴, ya que su propósito fundamental consiste en facilitar el comercio legal y prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR que constituye, en este sentido, una competencia desleal que, además, pone en peligro el uso sostenible de los recursos pesqueros y socava las actividades de los agentes responsables que actúan de conformidad con las leyes¹⁵⁵.

A los efectos de analizar más específicamente la compatibilidad de la normativa comunitaria con las normas comerciales internacionales vamos a ocuparnos, en primer lugar, del planteamiento general de esta compatibilidad en relación con el nuevo régimen comunitario y, en segundo lugar, de la compatibilidad de las medidas comerciales aplicables a terceros países que se pueden derivar de la implementación de la lista comunitaria de terceros países no cooperantes.

a) La implementación del nuevo régimen comunitario

Como acabamos de indicar, las implicaciones comerciales del nuevo régimen comunitario de lucha contra la pesca INDNR podrían constituir una vulneración del artículo I (trato general de la nación más favorecida), del

¹⁵³ Documento WT/L/747, de 10 de febrero de 2009. Además de las obligaciones derivadas de la pertenencia a la OMC, cabe recordar también que el artículo 11.3.8 del Código de Conducta para la Pesca Responsable establece que “Los Estados deberían notificar con prontitud a los Estados interesados, a la OMC y a otras organizaciones internacionales pertinentes información relativa a la evolución y cambios en las leyes, reglamentos y procedimientos administrativos aplicables al comercio internacional de pescado y productos pesqueros”.

¹⁵⁴ Y tal como hemos analizado, la normativa comunitaria no constituye una reglamentación técnica en el sentido de establecer las características de un producto o los procesos y métodos de producción (a los que se refiere el Acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio) ya que sólo establece la obligatoriedad de la presentación del certificado de captura debidamente validado por las autoridades del Estado de abanderamiento.
¹⁵⁵ Como indicaba el Comité Económico y Social de la Unión Europea “las medidas propuestas no deberían suponer, en ningún caso, un menoscabo del tráfico comercial legal que pueda representar una barrera al comercio en contra de las normas que regulan el comercio internacional” (vid. el Dictamen ya citado, DO C 242, p. 72, párrafo 1.5)

artículo III (trato nacional) o, incluso, del artículo XI (eliminación general de las restricciones cuantitativas) del GATT de 1994. No obstante, entendemos su compatibilidad con el régimen comercial internacional a partir, especialmente, del artículo XX del GATT de 1994. En efecto, este artículo XX, a título de excepciones generales, permite el establecimiento de medidas contrarias al Acuerdo siempre que, entre otros aspectos, sean "relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales". La interpretación dada a esta disposición por los propios paneles y el Órgano de apelación del mecanismo de solución de controversias del GATT/OMC ha modernizado esta referencia a toda medida relativa a la conservación y ordenación sostenible de los recursos biológicos o renovables¹⁵⁶, es decir, a todos los recursos naturales extinguidos, ya sean éstos vivos o no vivos. Cabe subsumir, por tanto, en el artículo XX apartado g) las medidas de conservación y ordenación sostenible de los recursos pesqueros y, obviamente y en el sentido que hemos indicado, la lucha contra la pesca INDNR incorpora plenamente esta dimensión. Téngase, en cuenta, además, que las medidas establecidas en el Reglamento comunitario se aplican también de forma no discriminatoria -como hemos visto al analizar su ámbito de aplicación- en relación con lo que el artículo XX define como "la producción o al consumo nacionales".

Más concretamente, la jurisprudencia del GATT/OMC ha sido muy clara en la exigencia del cumplimiento de lo que constituye la cláusula introductoria (o *chapeau* como es comúnmente conocida) del artículo XX del Acuerdo General¹⁵⁷. Esta cláusula establece que las medidas que se adopten y se justifiquen por alguna de las exenciones enunciadas en dicho artículo no se han de aplicar en forma tal "que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional". Es decir,

¹⁵⁶ Por ejemplo, en el marco de la OMC, el caso Estados Unidos – Camarones ((Informe del Órgano de apelación, Documento WT/DS58/AB/R, párrafo 129).

¹⁵⁷ Como se formula en el marco de la OMC en el caso Estados Unidos – Gasolina (Informe del Órgano de apelación, Documento WT/DS2/AB/R) o en el ya citado caso Estados Unidos – Camarones (Informe del Órgano de apelación, Documento WT/DS58/AB/R).

que conforme a esta cláusula introductoria el enfoque, desde la perspectiva de la OMC, se centra más en la aplicación de las medidas y en su forma de aplicación que en las medidas en sí mismas.

Dos son, pues, los parámetros sobre los que planea la compatibilidad de la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR con el sistema del GATT/OMC: el carácter no discriminatorio y la no restricción encubierta al comercio internacional. Tal como se ha orientado la reglamentación comunitaria entiendo que hay tres factores que permiten afirmar que, en sí misma, la reglamentación comunitaria resulta perfectamente subsumible en estos parámetros generales y que, por tanto, resulta plenamente compatible con el régimen GATT/OMC: de un lado, por el enfoque que se le da de medidas para reducir y eliminar el comercio internacional de productos de pesca procedentes de la pesca INDNR, es decir, de un comercio ilegal; de otro lado, por su amplio ámbito de aplicación personal y material que se extiende tanto a buques pesqueros, productos de la pesca y nacionales de terceros países como a buques pesqueros, productos de la pesca y nacionales de los Estados Miembros; por último, por la misma existencia de previsiones sobre cooperación internacional en relación con la implementación de la nueva normativa comunitaria y, en general, en relación con la lucha contra la pesca INDNR.

En este orden de ideas, uno de los elementos esenciales de la compatibilidad con el sistema GATT/OMC reside, por tanto, en la concepción de la normativa comunitaria sobre una base transparente y no discriminatoria y aplicable, en consecuencia, tanto a buques comunitarios como a buques de terceros países, tanto a operadores comunitarios como a operadores de terceros países y tanto a productos de pesca de origen comunitario como a productos de pesca de origen en terceros países. Así lo establecen no sólo los Reglamentos 1005/2008 y 1020/2009 relativos a la pesca INDNR, sino también el Reglamento 1224/2009 sobre el régimen comunitario de control de pesca que -junto al Reglamento 1006/2008 relativo a la autorización de las actividades pesqueras de los buques pesqueros comunitarios que faenen fuera de las aguas comunitarias y de las de los buques pesqueros de terceros países en las aguas comunitarias- constituyen un conjunto de normas complementarias que

configuran los pilares del sistema comunitario de control de pesca. En este sentido, la clave reside en considerar como formando parte de la misma actuación comunitaria la adopción de los reglamentos sobre la pesca INDNR y del Reglamento sobre control de pesca, estableciéndose entre ambos cuerpos normativos un completo y comprensivo sistema comunitario para cerrar el mercado de la Unión Europea a las importaciones de pesca INDNR y poner fin a las actividades de pesca INDNR de los buques pesqueros comunitarios¹⁵⁸. En el preámbulo del Reglamento 1224/2009 se expresa claramente esta idea de complementariedad y de base transparente y no discriminatoria cuando se dispone que el Reglamento se adopta también con el objetivo, en última instancia, de “garantizar que no exista ninguna discriminación entre los nacionales de Estados Miembros y los de terceros países”¹⁵⁹.

A estos argumentos hay que añadir, además, el referido a la obligación general de cooperación internacional en el sentido -tal como se ha interpretado por parte del mecanismo de solución de diferencias del GATT/OMC- de que deben emprenderse negociaciones serias y globales para cooperar con todas las partes afectadas por unas medidas unilaterales que pueden tener un efecto sobre el comercio internacional mediante acuerdos bilaterales o multilaterales¹⁶⁰. Lo que significa un doble planteamiento: primero, la necesaria cooperación bilateral con los Estados más directamente afectados de manera previa a la entrada en vigor de la medida que pueda tener un impacto comercial sobre las importaciones procedentes de estos Estados; y, segundo, la necesaria cooperación multilateral para alcanzar consensos internacionales sobre la lucha contra la pesca INDNR y la efectividad de las medidas comerciales para hacerle frente. Como veremos más adelante, la primera dimensión ha estado presente en la

¹⁵⁸ Sobre este enfoque comprensivo y vinculándolo a la interacción con las normas de la OMC vid. H. BAUMÜLLER, “Combating Illegal Fishing in the EU: Interaction with WTO Rules”, *Chatham House Briefing Paper*, January 2010, disponible en www.chathamhouse.org.uk.

¹⁵⁹ Párrafo 6 del preámbulo del Reglamento 1224/2009. No hay duda, a mi juicio, que la insistencia en esta consideración responde también a la voluntad de que no pudiera suscitarse ante la OMC la compatibilidad de las normas comunitarias sobre la base del tratamiento discriminatorio y de favorecer a los operadores nacionales de los Estados Miembros de la Unión Europea.

¹⁶⁰ En el mismo asunto Camarones ya citado, Documento WT/DS58/AB/R, párr. 164–171.

actuación de la Unión Europea, aunque no haya sido especialmente destacable; por lo que se refiere a la segunda dimensión, debe reconocerse que la Unión Europea ha participado activamente en los instrumentos internacionales de conservación y ordenación pesquera así como en los mecanismos existentes, obligatorios o no obligatorios, de lucha contra la pesca INDNR¹⁶¹.

En todo caso, y aunque en las disposiciones legales comunitarias se establece este carácter transparente y no discriminatorio, convendrá verificar, a partir del 1 de enero de 2010, que la aplicación concreta por parte de las autoridades comunitarias y, especialmente, por parte de las autoridades del Estado Miembro rector del puerto y, en su caso, del Estado Miembro de comercialización -en ejecución del completo régimen de controles, inspecciones y verificaciones establecido en la reglamentación comunitaria- responda, efectivamente, a estos criterios de transparencia y no discriminación¹⁶². En este sentido, debe tenerse en cuenta que, aunque el Reglamento es de aplicación directa y las competencias sobre la política pesquera -y, por tanto, la competencia para la adopción de la reglamentación que nos ocupa- corresponden a la Unión Europea, serán los veintisiete Estados Miembros los que deberán adoptar las medidas de ejecución para implementar la normativa comunitaria. Lo que, además de multiplicar el riesgo de una aplicación no transparente y discriminatoria, introduce la dificultad adicional de la diversidad de normativas legales y administrativas de aplicación¹⁶³.

¹⁶¹ Por el mismo PAI-INDNR, de carácter no obligatorio, por las medidas obligatorias que hayan podido adoptar algunas OROP o por el reciente Acuerdo sobre las MEP.

¹⁶² Téngase en cuenta que son las mismas diferencias entre los Estados Miembros en la aplicación de las disposiciones de la Política Pesquera Común las que han acabado creando condiciones diferentes para diferentes pesquerías y contribuyen a explicar tanto las deficiencias en la implementación de la Política Pesquera Común como los distintos grados de pesca INDNR en los caladeros europeos (vid., en este sentido, *Cost of Illegal, Unreported and ...*, op. cit., p. 14).

¹⁶³ Así, sin perjuicio de la aplicabilidad directa de la normativa comunitaria, los Estados Miembros han procedido o deben proceder a establecer los procedimientos específicos relativos al control de las operaciones de acceso a servicios portuarios, desembarque y transbordo de los buques pesqueros de terceros países, al control de las operaciones de introducción en su territorio de productos de la pesca y a la exportación y re-exportación de dichos productos, así como regular aquellos aspectos de los mismos que requieran un desarrollo normativo de la regulación comunitaria [vid., por ejemplo, en el ordenamiento jurídico

Es decir, en definitiva, que lo que podría resultar potencialmente incompatible con el sistema de la OMC más que la nueva regulación en sí misma, podría ser la aplicación concreta y específica de sus disposiciones¹⁶⁴. De hecho, como ya hemos subrayado, se aplican normas distintas -y requerimientos distintos- a los buques comunitarios y a los buques pesqueros de terceros países¹⁶⁵, lo que, aunque pueda estar permitido bajo las normas OMC, puede suscitar dudas y cuestiones sobre la compatibilidad con las normas comerciales internacionales, siempre que de ello pudiera derivarse una actuación discriminatoria¹⁶⁶.

En este mismo orden de ideas, debe subrayarse también que aunque el Reglamento sobre la pesca INDNR diseña un marco general y armonizado de los niveles máximos de las sanciones por infracciones graves¹⁶⁷ seguirán persistiendo las diferencias en su aplicación práctica por parte de los distintos Estados Miembros. De manera parecida a lo que ha sucedido en el marco del sistema de control de pesca de la Unión Europea donde ha resultado distinto el tratamiento sancionador por parte de los distintos Estados Miembros, y de ahí que el nuevo Reglamento sobre control de pesca pretenda también su armonización -y su carácter realmente disuasorio-

complementando la consideración de infracciones graves y las medidas sancionatorias previstas en el Reglamento 1005/2008¹⁶⁸. Todo ello constituye indicador de que en la aplicación práctica de la nueva normativa comunitaria sobre la pesca INDNR pueden potencialmente suscitarse problemas de discriminación en función de la nacionalidad del buque pesquero, del operador o del producto pesquero que, eventualmente también, podrían ser constitutivas de infracción de las normas reguladoras del comercio internacional¹⁶⁹.

b) Las medidas aplicables a los terceros países no cooperantes

Una especial referencia debe hacerse a la compatibilidad con el sistema multilateral del comercio internacional de las medidas comerciales que, en virtud de la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR, puedan adoptarse contra los terceros países no cooperantes. Es decir, en relación con aquellos países que, identificados por la Comisión, son incorporados por el Consejo en la lista de terceros países no cooperantes al considerarse que no cooperan en la lucha contra la pesca INDNR y no cumplen, por tanto, la obligación que tienen, en virtud del Derecho internacional, de adoptar medidas para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR¹⁷⁰.

La incorporación en la lista de terceros países no cooperantes -tal como ha sido descrita anteriormente- constituye una pretensión unilateral de la Unión Europea de exigir el cumplimiento por parte de terceros Estados de

español, la Orden ministerial ARM/3522/2009, de 23 de diciembre, por la que se regula el procedimiento de control de acceso a puertos españoles de buques pesqueros de terceros países, y la importación y exportación de productos de la pesca para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre de 2009)]. Sobre la complejidad adicional de los veintisiete juegos distintos de legislación y aplicación práctica vid. asimismo A. DIAGNE, "A unilateral perspective on an international concern ..", *op. cit.*, p. 6.

¹⁶⁴ H. BAUMÜLLER, "Combating Illegal Fishing in the EU: Interaction ..", *op. cit.*, p. 2 y ss..

¹⁶⁵ Derivadas de los Reglamentos sobre la pesca INDNR de un lado y del Reglamento sobre control de pesca de otro lado. En este último, por ejemplo, se establece que los buques pesqueros comunitarios deben tener instalado un sistema de observación por satélite que asegure la trazabilidad de la pesca, requerimiento que, evidentemente, no puede plantearse en relación con buques pesqueros de terceros países, ya que los requerimientos de control y seguimiento para estos buques son decididos por su Estado de abanderamiento y, en todo caso, notificados a la Comisión a los efectos del artículo 20 del Reglamento 1005/2008.

¹⁶⁶ Y, cuanto menos, suscita dudas sobre la posibilidad de futuras prácticas de las denominadas "políticas de doble rasero" (M. TSAMENY; M.A. PALMA, B. MILLIGAN; K. MFODWO, "The New EC Regulation on Illegal Fishing ..", *op. cit.*, p. 5.

¹⁶⁷ Artículo 44 del Reglamento 1005/2008.

¹⁶⁸ La consideración base de estas modificaciones estriba, de un lado, en que las sanciones por las infracciones graves no son disuasorias y, de otro lado, en que el nivel de sanciones es muy variable de un Estado Miembro a otro. Respecto de estas consideraciones vid., fundamentalmente, los artículos 90, 91 y 92 del Reglamento 1224/2009.

¹⁶⁹ Entendiendo así, *a priori* y en términos generales, que las disposiciones comunitarias no resultan discriminatorias ni contrarias al régimen comercial internacional, tampoco van a ser objeto de valoración y análisis en este momento las facilidades y el procedimiento simplificado de importación que la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR confiere a los importadores comunitarios a quienes se haya otorgado el estatuto de "operador económico autorizado" ya que, a fin de cuentas, se trata tan sólo de un conjunto de facilidades limitadas (vid. el artículo 16 del Reglamento 1005/2008 y los artículos 9 a 30 del Reglamento 1020/2009, con las condiciones, procedimientos y efectos jurídicos de la condición de operador económico autorizado).

¹⁷⁰ Vid. artículo 31 del Reglamento 1005/2008 y *supra*, apartado II.2.D).

las disposiciones internacionales existentes y la asunción, por tanto, de potestades de control sobre terceros países que pueden resultar compatibles con el Derecho internacional en la medida en que en las correspondientes disposiciones internacionales se prevean asimismo mecanismos para asegurar el cumplimiento de las mismas, pero que, en ausencia de estos mecanismos, resultan, cuanto menos, discutibles¹⁷¹. Más aún, si la incorporación en la lista de terceros países no cooperantes tiene como consecuencia la prohibición de la importación de pescado y productos pesqueros procedentes de buques pesqueros con pabellón de esos países como medidas sancionatorias de carácter comercial¹⁷².

Respecto de estos terceros países, además de las medidas de urgencia previstas en el artículo 36, a las que nos referiremos más adelante, son relevantes las medidas aplicables que prevé el artículo 38, ambos del Reglamento 1005/2008. La mayoría de ellas son medidas que, o bien derivan directamente de la lucha contra la pesca INDNR y, por tanto, se amparan en la no adopción de medidas por parte de ese tercer Estado para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, o bien corresponden a consecuencias sobre operadores y buques pesqueros comunitarios en sus relaciones con operadores o buques de terceros países incluidos en la lista de terceros países no cooperantes y sobre los que se aplican las medidas. Algunas de estas últimas medidas (la prohibición de compra de buques pesqueros con pabellón de estos países por parte de operadores comunitarios o la

prohibición a los buques pesqueros comunitarios de celebrar acuerdos de fletamento con estos países, por ejemplo) podrían resultar más discutibles en términos de encaje y compatibilidad con el derecho de la OMC si se percibieran estrictamente como medidas indirectas, no vinculadas a la lógica de la conservación y ordenación de los recursos pesqueros, pero entiendo que, en todo caso, está presente la conexión pesquera en las medidas aplicables previstas en el Reglamento comunitario. Se establece también que la Comisión Europea no emprenderá negociaciones para celebrar acuerdos bilaterales de pesca o acuerdos de asociación en materia de pesca con esos terceros países¹⁷³, lo que se ampara en la inherente discrecionalidad política de la Unión Europea para la celebración de acuerdos internacionales.

En los términos que ahora interesan es especialmente relevante la medida prevista en el apartado 8 del citado artículo 38, que prevé que la Comisión pueda proponer la denuncia de cualquier acuerdo bilateral de pesca o acuerdo de asociación en materia de pesca suscrito con estos terceros países no cooperantes. Aunque la legalidad de la denuncia debe situarse en el marco de las normas de Derecho internacional sobre el derecho de los tratados¹⁷⁴ y en el contexto de las disposiciones de cada acuerdo concreto, no hay mayores obstáculos para que ello pueda suceder y no debe estimarse esta posible denuncia como una medida comercial de represalia que resultara contraria a las normas GATT/OMC, ya que el propio artículo 38.8 limita esta posibilidad de proponer la denuncia a que el acuerdo en cuestión establezca su terminación en caso de que el tercer país no cumpla los compromisos asumidos en lo que se refiere a la lucha contra la pesca INDNR. Es decir, que exista ya, en el mismo acuerdo, una previsión sobre este modo de terminación de su vigencia jurídica.

No estaríamos, por tanto, ni ante una represalia comercial ni ante una medida que pretenda restringir el comercio internacional, sino que se trataría de una medida que respondería a consecuencias que se pueden derivar de las mismas disposiciones del acuerdo en cuestión. De hecho, una previsión de este tenor ya está incorporada en muchos

¹⁷¹ Como se indica en M. TSAMENY; M.A. PALMA; B. MILLIGAN; y K. MFODWO, "The European Council Regulation on Illegal, Unreported ..", *op. cit.*, pp. 30–31: "one area where the EU IUU Regulation would appear to go further than most current international efforts to combat IUU fishing relates to the listing of non-cooperating States and the unilateral imposition of trade restrictions, and other economic sanctions, of non-cooperating third countries".

¹⁷² Existen, sin embargo, precedentes, en el marco de las OROP, de medidas de este tenor: así, por primera vez, el CICAA (ICAT) adoptó en 1996 una recomendación instando a los Estados miembros a que tomaran medidas para prohibir la importación de atún rojo en cualquier forma (fresco o elaborado) procedente de Honduras, Belice y Panamá, Estados no miembros del CICCIA [vid. L.A. CHAVES, "Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: WTO-Consistent Trade Related Measures to Address IUU Fishing", párrafo 20, en *Report of and Papers Presented at the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Sidney (Australia), 15–19 may 2002, FAO Fisheries Report, N° 686, FAO Rome 2001, disponible en www.fao.org.

¹⁷³ Artículo 38.9 del Reglamento 1005/2008.

¹⁷⁴ Concretadas, básicamente, en el artículo 56 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

de los acuerdos bilaterales de pesca celebrados por la Unión Europea¹⁷⁵, lo que nos lleva a considerar que, en futuros acuerdos de pesca, la Comisión seguirá proponiendo, sistemáticamente, este tipo de cláusulas con lo que, además de amparar las medidas que puedan, en su caso, aplicarse a los terceros países no cooperantes, se contribuirá a reforzar el compromiso en la lucha contra la pesca INDNR de los terceros países con los que se celebren estos acuerdos.

B) La normativa comunitaria sobre la pesca INDNR y sus consecuencias para los sectores pesqueros de terceros países, especialmente de aquellos que tienen acuerdos comerciales de carácter preferencial con la Unión Europea

En términos estrictamente comerciales, el impacto de la nueva normativa comunitaria sobre la pesca INDNR para los sectores pesqueros de terceros países puede resultar alto, aunque sólo sea, de un lado, porque la Unión Europea es actualmente el mayor importador mundial de productos de pesca y, de otro lado, porque determinados socios de la Unión Europea tienen a la Unión como su principal mercado de exportación de pescado y productos pesqueros¹⁷⁶. Este es el caso, por ejemplo, de los países del África, del Caribe y del Pacífico (países ACP), asociados a la Unión Europea mediante los Acuerdos de Cotonú que les ofrecen determinadas preferencias comerciales¹⁷⁷. Aunque sus exportaciones constituyen sólo el 15 por ciento del total de importaciones de productos de pesca de la Unión Europea, para estos países

ACP significa aproximadamente que el 60 por ciento de su producción de pesca -ya sea en forma no procesada o sometida a procesamiento- se exporta a la Unión Europea¹⁷⁸.

En cualquier caso, debe señalarse también que el principal exportador de pescado y productos pesqueros hacia la Unión Europea es Noruega y que los diez principales exportadores no son países ACP, como Islandia, Perú, China, los Estados Unidos de América, las Islas Feroe, Chile, Argentina, Marruecos y Rusia¹⁷⁹. Algunos de estos países, por su parte, mantienen regímenes preferenciales con la Unión Europea, ya sea porque son miembros del Espacio Económico Europeo, Países Terceros Mediterráneos o porque han celebrado Acuerdos de Asociación en los que, entre otras muchas disposiciones, se establecen determinadas ventajas arancelarias que alcanzan también al pescado y a los productos pesqueros¹⁸⁰.

Tal como ya se ha subrayado, la pesca INDNR constituye una competencia desleal para aquellos operadores y buques pesqueros -ya sea con pabellón de los Estados Miembros de la Unión Europea o de terceros países- que ajustan su actividad a las disposiciones nacionales, regionales e internacionales de conservación y ordenación de los recursos ictiológicos establecidas. Bajo esta orientación, la pesca INDNR conforma un lucro cesante para la pesca legal y, por tanto, debería presumirse que su reducción habría de comportar mayores beneficios y mayores cuotas de mercado para la pesca legal¹⁸¹. Es decir, que se produciría un efecto comercial de

¹⁷⁵ En efecto, se trata de una previsión que se ha ido incorporando en los más recientes acuerdos bilaterales en materia de pesca vigentes [vid., por ejemplo, el artículo 12 del Acuerdo de asociación en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y Cabo Verde (DO L 414, de 30 de diciembre de 2006) o el artículo 12 del Acuerdo de colaboración en materia de pesca entre la Comunidad Europea, por una parte, y el Gobierno de Dinamarca y el Gobierno autónomo de Groenlandia, por otra (DO L 172, de 30 de junio de 2007)].

¹⁷⁶ Para una evaluación general de este impacto con análisis para determinados países vid. el estudio encargado por la Comisión, *Analysis of Expected Consequences for Developing Countries of the IUU Fishing Proposed Regulation and Identification and Measures Needed to Implement the Regulation. Phase 2, Final Report, 4 May 2009*, disponible en ec.europa.eu.

¹⁷⁷ Vid. el Acuerdo de 25 de junio de 2005 por el que se modifica el Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (DO L 209, de 11 de agosto de 2005).

¹⁷⁸ M. TSAMENY; M.A. PALMA, B. MILLIGAN; K. MFODWO, "The New EC Regulation on Illegal Fishing..", *op. cit.*, p. 3.

¹⁷⁹ Vid. al respecto los datos detallados en *EU's Import of Fishery Products From Extra-EU 2004*, disponible en ec.europa.eu. Los datos evidencian, así, que países de Asia Oriental y del Sudeste Asiático y Latinoamérica han conseguido cubrir un hueco significativo en exportaciones pesqueras a la Unión Europea procedentes de los países ACP (*A Reader. Resources on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing, op. cit.*, p. 29). Algunos de estos países coinciden con los principales países productores: China, Perú, Estados Unidos de América, Indonesia, Japón, Chile, India, Rusia, Tailandia y Filipinas (vid. *El estado mundial de la pesca ... op. cit.*, p. 12).

¹⁸⁰ Vid., por ejemplo, artículos 67 y siguientes del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros por una parte, y la República de Chile, por otra, de 18 de noviembre de 2002 (DO L 352, de 30 de diciembre de 2002).

¹⁸¹ Vid. al respecto la valoración que se efectúa en *Analysis of Expected Consequences for Developing Countries of the IUU Fishing ... op. cit.* pp. 109 y ss.

hacer aumentar el comercio legal de pesca y productos pesqueros en detrimento de la porción que la pesca INDNR ocupa actualmente en el comercio internacional. Efecto que podría beneficiar a los operadores que realizan actividades legales de pesca y a los países que apoyan esta actividad legal mediante los adecuados mecanismos de seguimiento y control.

En este sentido, al promover el comercio legal de los productos de pesca puede darse un efecto de sustitución y que, en determinados países, la pesca INDNR sea progresivamente sustituida por pesca legal. Lo que puede tener grandes repercusiones en determinadas áreas como, por ejemplo, en determinados países subsaharianos, como Somalia, Liberia o Guinea Conakry, donde se estima que el valor de la pesca INDNR puede representar actualmente más del 50 por ciento del total de valor de las capturas pesqueras¹⁸². Sin embargo, no resulta tan completamente evidente que pueda operarse esta sustitución por diversas razones: de un lado porque, en términos generales, el problema de fondo sigue siendo la sobreexplotación derivada de la sobrecapacidad de las flotas pesqueras, aspecto que es especialmente remarcable en relación con la flota de pesca a distancia de la Unión Europea; de otro lado, y en relación específica con determinados países en desarrollo, el problema estriba tanto en el abanderamiento de las flotas que pescan en las aguas jurisdiccionales de estos países como en el hecho de que, en gran medida, la pesca que se lleva a cabo en ellos es, en parte, una pesca artesanal.

En relación con esta pesca artesanal o a pequeña escala y la incidencia sobre ella de la nueva normativa comunitaria deben formularse, asimismo, dos consideraciones adicionales. En primer lugar, la normativa comunitaria formula una distinción entre los tipos y métodos de pesca al establecer el certificado de captura simplificado que, como vimos, puede ser de aplicación a los buques pesqueros de terceros países de una eslora total inferior a 12 metros que no utilicen artes de arrastre, o de una eslora inferior a 8 metros que utilicen artes de arrastre o que no tengan superestructura o que tengan un arqueo medido de menos de 20 GT. En estos supuestos, el Reglamento 1020/2009 prevé

que si las capturas sólo se desembarcan en el Estado de abanderamiento y constituyen un lote conjunto podrán ir acompañadas -en el supuesto de su exportación a la Unión Europea- del certificado de captura simplificado que, eso sí, también deberá ser validado por una autoridad pública del Estado de abanderamiento¹⁸³.

En segundo lugar, es importante remarcar que si los productos de este tipo de pesca artesanal no se derivan a la exportación hacia la Unión Europea no será necesario que se sometan a los requerimientos del certificado de captura y de su validación por parte del Estado de abanderamiento y, por tanto, la nueva normativa comunitaria no tendrá ningún impacto sobre este tipo de pesca ni tampoco contribuirá a la lucha contra la pesca INDNR en este ámbito. Esto significa que terceros Estados, y especialmente países en desarrollo, que básicamente disponen de pesca a pequeña escala, tampoco van a verse incentivados a aumentar los niveles de protección y conservación de los recursos pesqueros, a establecer sistemas de certificación de capturas y, en definitiva, a luchar contra la pesca INDNR, que también se realiza en la pesca a pequeña escala.

Además, las debilidades institucionales y los escasos recursos financieros de los países en desarrollo podrían acabar conduciendo a que se establecieran mecanismos de conservación y ordenación pesquera sólo en relación con los recursos pesqueros destinados al mercado comunitario, a expensas de medidas similares para otros recursos pesqueros destinados al mercado doméstico o a otros mercados menos exigentes. Es decir, se podría llegar al establecimiento de distintos niveles de protección según el destino de exportación de los recursos pesqueros con independencia de la situación concreta de las poblaciones pesqueras; lo que puede resultar potencialmente dañino para aquellas poblaciones de peces sometidas a una sobreexplotación pesquera¹⁸⁴. Lo que se quiere señalar, en definitiva, es que el simple establecimiento de prioridades de conservación y ordenación sobre la base de los requerimientos de la Unión Europea puede acabar privando a determinadas poblaciones de peces de medidas de conservación más efectivas.

¹⁸² Vid. *Commission Staff Working Document ...*, *op. cit.*, Documento SEC(2007) 1336 ya citado, p. 14.

¹⁸³ Vid. artículo 61. y 62 y anexo IV del Reglamento 1010/2009.

¹⁸⁴ S. MATHEW, "Hitting Where It Hurts", *op. cit.*, p. 42.

Por otro lado, la nueva normativa comunitaria provocará también que los Estados que ya mantienen disposiciones equivalentes a las comunitarias en relación con la conservación y ordenación de los recursos pesqueros puedan obtener beneficios inmediatos, en términos de cuota de mercado, mientras que aquellos países que aún no hayan establecido dichos mecanismos podrán resultar, en términos generales, más perjudicados. Lo que deriva, indudablemente, de la diferente situación de partida entre los países desarrollados y los países en desarrollo y que se refleja en distintos aspectos. Así, de un lado, esta situación se refleja en los acuerdos de cooperación administrativa que, en el marco de la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR, ha celebrado la Comisión Europea con países como Noruega, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Islandia, Canadá y las Islas Feroe; y, de otro lado, se refleja en que, como veremos más adelante, son fundamentalmente los países en desarrollo los que necesitaran de la cooperación internacional -de la Unión Europea y de otros marcos institucionales internacionales- para adaptar sus legislaciones tanto a las medidas regionales e internacionales de conservación y ordenación de los recursos pesqueros como a los específicos requerimientos comunitarios.

En esta tesitura, los requerimientos para cumplir con las medidas de conservación y ordenación pesqueras pueden reducir la competitividad de las importaciones de productos pesqueros de determinados países en desarrollo, no porque sean necesariamente derivadas de la pesca INDNR, sino, simplemente, porque el Estado en cuestión no dispone de los mecanismos de control que exige la normativa comunitaria. Todo lo cual puede comportar reducir la competitividad de los productos de pesca procedentes de terceros países y, en consecuencia, puede tener como resultado hacer mejorar los ingresos del propio sector pesquero comunitario¹⁸⁵. En este sentido -y en la vertiente de la implementación práctica- puede darse una discriminación que podría entenderse contraria a las normas comerciales internacionales en el planteamiento de que la pesca a distancia comunitaria y de determinados otros países desarrollados que captura poblaciones de peces en alta mar y que lo hace compartiendo caladeros con buques pesqueros de otros terceros países,

obtendría mayores facilidades al no necesitar el cumplimiento de los nuevos requerimientos administrativos para introducir pescado y productos de la pesca en el mercado comunitario, a diferencia de lo que sucedería con las capturas realizadas por los buques de otros terceros países.

En otro orden de ideas, debe subrayarse que, hasta la fecha, más de 80 terceros Estados, territorios autónomos u otras entidades de abanderamiento, han realizado la completa notificación a la Comisión de sus autoridades competentes y de la existencia de regulaciones internas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.1 del Reglamento 1005/2008, al que antes nos hemos referido¹⁸⁶. Lo que significa, como mínimo, que todos estos Estados no cuestionan frontalmente la nueva normativa comunitaria y están dispuestos a validar certificados de captura para las exportaciones a la Unión Europea que puedan realizarse de las capturas de los buques pesqueros de su pabellón.

Hay aquí, sin embargo, dos consideraciones de relevancia en relación tanto con la transparencia de la normativa comunitaria como con su efectiva implementación. En primer lugar, no queda nada claro -porque el Reglamento no lo establece- cual es el procedimiento previsto para que la Comisión acepte estas notificaciones y, por tanto, puedan aceptarse en el mercado comunitario y/o en los puertos de los Estados Miembros de desembarco las correspondientes validaciones de los certificados de capturas. En este sentido, y en la línea de lo que señalábamos anteriormente, no está establecido el procedimiento -que debería ser transparente y no discriminatorio- ni tampoco los mecanismos de recurso o apelación que pudieran ser pertinentes. Un riesgo asociado a estas faltas de previsión es la reducción de las exigencias comunitarias a una mera cuestión de formalismos burocráticos, sin alcance efectivo sobre el fondo del asunto. En segundo lugar,

¹⁸⁶ Tal como establece el Anexo III del Reglamento 1005/2008, se exige información sobre cual es la autoridad competente y para hacer qué actividades. La lista de los Estados, territorios no autónomos u otras entidades que han sometido tal notificación (y la de los que han notificado que no lo harán porque no tienen buques pesqueros bajo su abanderamiento que exporten pescado y productos pesqueros a la Unión Europea) ha sido objeto de publicación en la página internet de la Comisión (la última actualización, de 17 de marzo de 2010 está disponible en ec.europa.eu).

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 41.

debe suscitarse también el problema de la diversidad de autoridades competentes en los terceros países que han remitido la correspondiente notificación a la Comisión. Aunque ello responda a las diferentes estructuras administrativas y políticas de estos Estados, la multiplicidad de niveles administrativos y de autoridades de un mismo país con competencias en la materia puede constituir un potencial riesgo de debilidad estructural en la implementación de todo el mecanismo comunitario de lucha contra la pesca INDNR y origen, por consiguiente, de posibles fraudes. De hecho, resulta llamativo observar como algunos países incorporan en su notificación muchas autoridades a distintos niveles para distintas materias relacionadas con los requerimientos comunitarios siendo al respecto el país más destacado -y con diferencia- el Japón¹⁸⁷. En todo caso, en el supuesto de detectarse irregularidades, las autoridades de los Estados Miembros -importadores o rectores del puerto- que las detectasen deberían dirigirse al Estado del que dependan las autoridades que hayan emitido la validación del correspondiente certificado de captura.

Finalmente, y por lo que se refiere al impacto de la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR respecto de países que tienen acuerdos comerciales de carácter preferencial con la Unión Europea debe señalarse -como ya hemos apuntado- que, en virtud de lo establecido en los Acuerdos de Cotonú, los países ACP y sus exportaciones de productos pesqueros a la Unión Europea se benefician de un tratamiento tarifario preferencial¹⁸⁸. En este sentido, y aún sin introducirse cambios a estas preferencias -porque no se introducen-, la regulación comunitaria sobre la pesca INDNR puede tener efectos indirectos negativos sobre los países beneficiarios de estos acuerdos comerciales preferentes, ya que los requerimientos adicionales con

procedimientos técnicos, jurídicos y administrativos complejos, junto a la debilidad institucional de muchos países ACP para adoptar los mecanismos de conservación y ordenación necesarios, pueden perjudicar el objetivo de estos acuerdos preferenciales de favorecer el desarrollo económico y la reducción de la pobreza¹⁸⁹.

En este sentido, los países ACP se han mostrado reiteradamente críticos con la nueva normativa comunitaria sobre pesca INDNR. Así, en la primera reunión de los Ministros de Pesca de los países ACP se acordó el establecimiento de un Mecanismo Ministerial de Pesca ACP¹⁹⁰, así como la decisión de abordar un calendario de negociación flexible que permitiese la gradual implementación de la regulación europea en plazos razonables y factibles, requiriendo asimismo a la Unión Europea para que retrasase la entrada en vigor de la normativa sobre la pesca INDNR¹⁹¹. Pese a estos planteamientos, la aplicación de la normativa no se ha retrasado, aunque ha continuado el diálogo con los países ACP y es de esperar que se concreten las disposiciones de cooperación con estos países a fin de asegurar la implementación de las nuevas regulaciones.

Por último, cabe subrayar que el Reglamento (CE) 732/2008 del Consejo de 22 de julio de 2008, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período del 1 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2011¹⁹², establece en su artículo 14 que uno de los motivos para la retirada temporal de los regímenes preferenciales que establece el Reglamento es el de “el incumplimiento grave y sistemático de los objetivos de las organizaciones regionales de pesca o los acuerdos relativos a la conservación y gestión de los recursos

¹⁸⁷ Vid. en *ibidem*. También es cierto que no sería concebible la exigencia por parte comunitaria de la existencia de una única autoridad competente para cada Estado de manera centralizada y responsable frente a terceros Estados.

¹⁸⁸ Vid., en general, sobre el impacto de la nueva normativa comunitaria sobre los países ACP miembros también de la Commonwealth, el Informe preparado para la Secretaría de la Commonwealth *Development impact of the Council Regulation establishing a European Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing on Commonwealth ACP Members Countries, Final Report, November 2008*, elaborado por M. TSAMENY, M.A. PALMA, B. MILLIGAN y K. MFODWO, disponible en www.illegal-fishing.info.

¹⁸⁹ Vid. *A Reader. Resources on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing ...*, op. cit., p. 30, y M. TSAMENY; M.A. PALMA, B. MILLIGAN; K. MFODWO, “The New EC Regulation on Illegal Fishing ..”, op. cit., p. 4.

¹⁹⁰ Lo que ya venía propuesto de la 87ª reunión del Consejo de Ministros de los países ACP y de la decisión de 11 de junio de 2008 sobre establecimiento del *Ministerial Mechanism for Fisheries* (vid la nota de prensa disponible en www.acpsec.org).

¹⁹¹ “This would ensure appropriate implementation, avoid disruption in trade from developing countries to the EU, and discourage inappropriate and fraudulent catch certification” (vid. la decisión y el *ACP Fisheries Ministerial Mechanism* en el Acuerdo del 90º Consejo de Ministros ACP de 18 de noviembre de 2009, disponible en www.acpsec.org).

¹⁹² DO L 211, de 6 de agosto de 2008.

pesqueros de los que sea Parte la Comunidad". Disposición que debe entenderse en el sentido de que no sólo ampara la retirada de las ventajas arancelarias en el supuesto específicamente previsto, sino que también las ampararía cuando, en conexión con dicho supuesto, se determinara la no adopción por un determinado Estado de medidas en cumplimiento de sus obligaciones internacionales para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR y, en consecuencia, se procediera a su incorporación en la lista comunitaria de terceros países no cooperantes.

C) La aproximación de mercado de la Unión Europea y la potencialidad de las medidas comerciales en la lucha contra la pesca INDNR

Ya hemos indicado anteriormente que, además del fortalecimiento de los controles e inspecciones en relación con el acceso a puerto, lo que caracteriza a la nueva reglamentación comunitaria es la aproximación de mercado que, a juicio de la Comisión Europea, debería servir para que a los operadores pesqueros involucrados en la pesca INDNR les resultase económicamente inviable el mantenimiento de estas actividad de pesca INDNR¹⁹³. En este mismo orden de ideas debe señalarse que, por su propia naturaleza, la pesca en aguas internacionales, por mucho que existan las diversas OROP, resulta mucho más difícil de controlar, y de ahí la importancia de las medidas comerciales que disuaden la pesca INDNR haciendo que no resulte rentable por la vía de conseguir que no haya mercado que la acoja¹⁹⁴. Además, resulta difícil, en términos jurídicos, considerar la posibilidad de impedir la actividad pesquera en alta mar de un buque bajo pabellón de un país que no acepte la autoridad de la correspondiente OROP en el caladero en cuestión. Ante esta situación sólo restan, fundamentalmente, dos vías: de un lado, la de reforzar las medidas internacionales de

conservación y ordenación y considerarlas Derecho internacional general, que obliga a todos los Estados; y, de otro lado, la de incidir en la actividad económica de la pesca INDNR por la vía de controlar el acceso de la producción hacia los mercados, es decir, mediante la adopción de medidas comerciales.

En este sentido, y desde la perspectiva jurídica internacional que estamos abordando, debemos entender las medidas comerciales como aquellas medidas de control en frontera que tienen por efecto, regular, restringir o prohibir el comercio internacional de un determinado producto, mercancía o servicio. Veamos, por tanto, y a la luz de la nueva normativa comunitaria, de una parte, el alcance de las medidas comerciales en la esfera de la lucha contra la pesca INDNR, y, de otra parte, las posibilidades y efectos de los certificados y sistemas de documentación de capturas, de los esquemas de etiquetado y de las prohibiciones de comercialización de determinadas especies pesqueras.

a) El alcance de las medidas comerciales en esta esfera

Las medidas que se establecen en los reglamentos comunitarios sobre la pesca INDNR son, como sucede en gran parte con las medidas que han ido estableciendo algunas OROP, mecanismos que deben situarse en la categoría de controles del Estado rector del puerto o, en su caso, de controles del Estado de importación en el punto de entrada del pescado o de los productos pesqueros, pues ambos tipos de medidas engloba la nueva normativa comunitaria. En realidad, cabe indicar que las medidas de las OROP se enmarcan también, aunque no exclusivamente, dentro de la categoría de controles del Estado rector del puerto pues, aunque establezcan responsabilidades en relación con el Estado de abanderamiento, acaban suscitando la acción del Estado rector de puerto o del Estado de importación en el control de la cadena de custodia en relación con el mercado de importación¹⁹⁵.

Como hemos dicho, el argumento de partida es el de conseguir que a los operadores pesqueros involucrados en la pesca INDNR

¹⁹³ Siendo ésta la base de la nueva estrategia comunitaria [vid. Documento COM (2007) 601 final, de 17 de octubre de 2007, ya citado].

¹⁹⁴ Como ya hemos señalado, se trata de romper un círculo vicioso en el que como "the market demand for a species increases, fishers increase their catch; the increase catch lead to overexploitation of the fish stock, resulting in lower catch and a smaller supply for the market. A smaller supply combined with an increased demand drives the value higher and encourages more fishing" (vid. K.W. RIDDLE, "Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: Is International ..", *op. cit.*, p. 268).

¹⁹⁵ L.A. CHAVES, "Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: WTO-Consistent Trade Related Measures ..", *op. cit.*, párrafo 15.

les resulte económicamente inviable el mantenimiento de esta actividad de pesca INDNR. Lo que tiene toda su lógica, ya que si la motivación fundamental que está detrás de la pesca INDNR es la razón económica, nada mejor que usar principios económicos para hacer que esta práctica resulte menos atractiva y, por tanto, se desaliente y se tienda hacia su eliminación. Aunque no hay duda de que, más que una actuación unilateral de un Estado o de una organización regional de integración económica, las medidas más efectivas para combatir la pesca INDNR -y, además, las más consistentes con la normativa comercial internacional- serían aquellas que vinieran impuestas por organizaciones internacionales de carácter multilateral -como la FAO o las OROP-, con unos bien definidos objetivos de conservación y ordenación¹⁹⁶.

En este orden de ideas, el Código de Conducta para la Pesca Responsable establece, entre otros aspectos, principios y criterios generales en relación a lo que denomina “comercio internacional responsable” de pescado y productos pesqueros¹⁹⁷. El espíritu que rige estos criterios -en la línea a la que antes nos hemos referido- es el de que, en cualquier caso, las medidas aplicables al comercio internacional deben ser transparentes, no discriminatorias, basarse en datos y evidencias científicas y resultar conformes con las normas adoptadas internacionalmente, en particular con las obligaciones y derechos establecidos en el Acuerdo por el que se crea la OMC. También se establece en el Código de Conducta que cuando un Estado introduzca cambios en sus requisitos legales debería ofrecer información y dar tiempo suficiente para que los otros Estados y productores afectados puedan introducir, según proceda, los cambios necesarios en sus procesos y procedimientos¹⁹⁸.

Por su parte, el PAI-INDNR se refiere específicamente a las medidas comerciales entre las medidas para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR. Lo hace con el

mismo espíritu del Código de Conducta y, fundamentalmente, sobre la base de tres consideraciones. En primer lugar, se establece que los Estados “deberían adoptar todas las medidas compatibles con el derecho internacional que sean necesarias para impedir que el pescado capturado por embarcaciones cuya práctica de la pesca INDNR haya sido determinada por la organización regional de pesca competente se comercialice e importe en su territorio”. En segundo lugar, se dispone que “las medidas comerciales deberían adoptarse y aplicarse de conformidad con el Derecho internacional, incluidos los principios, derechos y obligaciones prescritos en los acuerdos de la OMC y aplicarse de manera equitativa, transparente y no discriminatoria”. Por último, el PAI-INDNR prevé que “las medidas comerciales sólo deberían utilizarse en circunstancias excepcionales, cuando otras medidas se hayan demostrado ineficaces para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, y sólo después de consultas previas con los Estados interesados”¹⁹⁹.

Establecida en estos términos la referencia a las medidas comerciales en la lucha contra la pesca INDNR en el PAI-INDNR, un primer ejercicio que entiendo conviene realizar es el de validar la nueva normativa comunitaria, ya no en términos de su compatibilidad con el sistema GATT/OMC que nos ha ocupado anteriormente, sino en términos de su concordancia con las disposiciones del PAI-INDNR. En este sentido cabe indicar, de entrada, que la nueva normativa comunitaria no deja de ser una medida comercial unilateral, aunque se haya tratado de ser extremadamente cuidadoso en la verificación de la compatibilidad con las normas de la OMC mediante la insistente fórmula de su carácter transparente y no discriminatorio. De otra parte y en el sentido de lo que prevé el PAI-INDNR, cabe señalar que las nuevas medidas no van a utilizarse en circunstancias excepcionales sino que, al contrario, van a configurar la circunstancia general, aunque sí parece cierto que otras medidas adoptadas anteriormente, en éste y en otros marcos institucionales, no han demostrado suficiente

¹⁹⁶ *Ibid.*, párrafo 44.

¹⁹⁷ Artículo 11.2 del Código de Conducta para la Pesca Responsable. Vid. asimismo las Directrices técnicas para un comercio pesquero responsable, adoptadas en 2008 por el Subcomité sobre Comercio Pesquero de la FAO (*Comercio pesquero responsable, FAO Orientaciones técnicas ...*, op. cit.).

¹⁹⁸ Artículo 11.3.4 del Código de Conducta para la Pesca Responsable.

¹⁹⁹ Párrafo 66 del PAI-INDNR. En cualquier caso, el PAI-INDNR también establece que “deberían evitarse las medidas comerciales unilaterales” (mismo párrafo 66) y que los Estados deberían asegurarse que las “medidas relativas al comercio internacional sean transparentes, basadas en datos científicos, según sea aplicable, y conformes a las normas internacionalmente acordadas” (párrafo 67).

eficacia para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR.

Pero quizás uno de los elementos más destacables de este ejercicio de validación de la normativa comunitaria con el PAI-INDNR es el hecho de que, si bien las OROP tienen completa legitimidad para establecer que determinadas embarcaciones realizan actividades de pesca INDNR y que pueden, también, adoptar las medidas comerciales que sean pertinentes para combatir las actividades de pesca INDNR²⁰⁰, no se encuentra claro fundamento en el PAI-INDNR para que una organización regional de integración económica -o un Estado cualquiera- adopte este tipo de determinación de ejercicio de pesca INDNR de manera unilateral. Ciertamente es que, como dijimos, la Reglamentación comunitaria homologa, reconoce y apoya plenamente las medidas -incluso las medidas comerciales- que en esta esfera puedan adoptar las OROP pero, en este sentido, no hay duda que nos hallamos ante una actuación marcadamente unilateral de la Unión Europea.

El PAI-INDNR también prevé que las medidas comerciales destinadas a reducir o eliminar el comercio del pescado y de los productos pesqueros derivados de la pesca INDNR podrían comprender el establecimiento de "requisitos multilaterales de certificación y documentación de las capturas, además de otras medidas adecuadas convenidas multilateralmente, como controles o prohibiciones a la importación y a la exportación"; medidas que, en cualquier caso, deberían adoptarse de manera equitativa, transparente y no discriminatoria²⁰¹. Igualmente, el PAI-INDNR propone que se normalicen los requisitos de certificación y documentación y que, cuando sea posible, se elaboren sistemas electrónicos para asegurar su eficacia, reducir las posibilidades de fraude y evitar obstáculos innecesarios al comercio²⁰².

Se trata de dos órdenes de orientaciones que tampoco casan completamente con la normativa sobre la pesca INDNR adoptada por la Unión Europea. De un lado, por su carácter de establecimiento de requisitos unilaterales y no internacionalmente normalizados de certificación y documentación de capturas y,

de otro lado, porque la reglamentación comunitaria no se plantea más allá que el reconocimiento, caso por caso, de los sistemas de documentación de capturas adoptados por las OROP o la adopción de acuerdos administrativos con terceros Estados que permitan la convalidación de los certificados de capturas o su sustitución por sistemas electrónicos de trazabilidad que garanticen idéntico nivel de control por parte de las autoridades²⁰³.

Adicionalmente debe señalarse que, en general, las medidas comerciales no resultan neutras y, por tanto, pese a ampararse en la lucha contra la pesca INDNR y en las medidas de conservación y ordenación de los recursos pesqueros, las medidas de la Unión Europea pueden tener -como ya hemos indicado- un efecto económico que provoque distorsiones en el mercado, altere la competitividad y acabe beneficiando, directa o indirectamente, al sector pesquero comunitario. Es decir, no se trata tan sólo de que las medidas comerciales, como las adoptadas por la Unión Europea, conlleven cargas adicionales para los Estados, y especialmente para los países en desarrollo; no hay duda que para los operadores pesqueros de terceros países los requerimientos administrativos exigidos para poder exportar sus productos pesqueros a la Unión Europea pueden comportar un incremento de los costes que, al no tener ninguna compensación especial, pueden afectar negativamente a sus rendimientos. Más aún si estos costos administrativos, por limitados que puedan ser, no los sufren otros buques pesqueros que compartan los mismos caladeros pero que al ser buques pesqueros con abanderamiento de un Estado Miembro de la Unión no están obligados, inicialmente, a la disposición del correspondiente certificado de captura, salvo si pretendan exportar a terceros países que sí lo exijan. En definitiva, y como ya se ha apuntado, se desprende una cierta sensación de que, en el fondo, quienes se van a beneficiar mayormente de las nuevas normas comunitarias sobre la pesca INDNR serán los buques pesqueros comunitarios, especialmente de pesca a distancia, ya que sus capturas de pesca en alta mar -que,

²⁰⁰ Párrafo 68 del PAI-INDNR.

²⁰¹ Párrafo 69 del PAI-INDNR.

²⁰² Párrafo 76 del PAI-INDNR.

²⁰³ Aspecto específico que, como ya hemos dichos, se ha desarrollado, de un lado, en el artículo 7 y en el Anexo V del Reglamento 1010/2009 por lo que se refiere a los sistemas de documentación de capturas de OROP; y, de otro lado, en el artículo 33 y en el Anexo IX del Reglamento 1010/2009, modificado dotándole de contenido mediante los Reglamentos 86/2010 y 395/2010.

evidentemente, eso sí, habrán de requerir las previas autorizaciones del Estado Miembro de abanderamiento y el cumplimiento de los requisitos que establece la normativa comunitaria sobre control de pesca- no tendrán inicialmente la exigencia de proveerse de los certificados de capturas previstos en el Reglamento 1005/2008, como les sucederá a los buques pesqueros de terceros países con los que se compartan determinados caladeros, que sí estarán obligados, cuanto menos, a los trámites administrativos de disponer y validar los correspondientes certificados de capturas²⁰⁴.

Por otra parte, la normativa comunitaria sólo se focaliza en el cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación de los recursos pesqueros con independencia del estado concreto de las diferentes poblaciones de especies pesqueras. Podemos, por tanto, preguntarnos si determinadas medidas comerciales -como las adoptadas por la Unión Europea- tendrán realmente un efecto en la situación de las poblaciones pesqueras en general, considerando que sólo una limitada parte de las capturas totales de pesca van hacia el mercado comunitario, por mucho que éstas sean normalmente de alto valor. Más bien puede pensarse, tal como hemos señalado, que la normativa comunitaria tendrá como resultado un escenario dual en el control de la explotación pesquera por parte de terceros países y en donde la producción para el mercado comunitario cumplirá con la legislación nacional e internacional de conservación y ordenación pesqueras, pero la producción pesquera destinada al mercado doméstico o a otros mercados internacionales menos exigentes, continuará como antes; escenario que, a largo plazo, no parece que resulte beneficioso para todas las pesquerías²⁰⁵.

Además, y tal como se desprende del Código de Conducta, entiendo que debería avanzarse simultáneamente tanto en la progresiva liberalización de los intercambios comerciales como en la mejora de la conservación y ordenación de los recursos pesqueros²⁰⁶. Es decir, debería tratarse de una combinación de

medidas para la eliminación de obstáculos al comercio con la debida protección de los recursos y, en cualquier caso, un tipo de medidas en donde los Estados importadores y los Estados rectores de puerto deberían evitar la aplicación de medidas unilaterales²⁰⁷. En consecuencia, debe considerarse que puede resultar altamente valorable la posibilidad de adopción de medidas comerciales para la lucha contra la pesca INDNR pero que, para evitar otros efectos distorsionadores o de carácter negativo, resulta fundamental que éstas sean adoptadas en un marco multilateral, basadas en el más amplio consenso, sobre la base de datos científicos y de la mejor ciencia disponible, y aplicadas de manera transparente y no discriminatoria²⁰⁸. Ciertamente es que las medidas unilaterales adoptadas por un Estado -o una organización regional de integración regional, como es el caso de la Unión Europea- que controle una parte importante del mercado -como también es el caso de la Unión Europea- pueden resultar efectivas en la lucha contra la pesca INDNR²⁰⁹ pero, precisamente, su adopción unilateral y los intereses económico-comerciales que pueden existir de manera subyacente configuran su debilidad más crítica.

b) Los esquemas de certificación o documentación de capturas, los sistemas de etiquetaje y las prohibiciones de comercialización

La certificación obligatoria de productos de la pesca y la documentación de captura son sistemas que, en los últimos años, han ido incrementando su aplicación como mecanismos de supervisión de las actividades pesqueras y de exclusión de productos derivados de la pesca INDNR. Lo cierto es que cada vez hay una demanda creciente para asegurar y verificar que los productos piscícolas objeto de comercio internacional

²⁰⁴ H. BAUMÜLLER, "Combating Illegal Fishing in the EU: Interaction ..", *op. cit.*, p. 7.

²⁰⁵ S. MATHEW, "Hitting Where It Hurts", *op. cit.*, p. 41.

²⁰⁶ Vid., en este sentido, el artículo 11.2.5 del Código de Conducta y su desarrollo en las Directrices técnicas en Comercio pesquero responsable, *FAO Orientaciones técnicas ..*, *op. cit.*, p. 11,

²⁰⁷ Vid. asimismo las Directrices técnicas en *ibid.*, p. 18.

²⁰⁸ La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución de diciembre de 2009 sobre la pesca sostenible, seguía instando a los Estados a que "individualmente y por medio de las organizaciones y los arreglos regionales de ordenación pesquera, adopten y pongan en práctica las medidas acordadas internacionalmente en relación con el mercado, de conformidad con el derecho internacional, incluidos los principios, derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos de la OMC" (vid. la ya citada resolución 64/72, de 4 de diciembre de 2009, párrafo 59).

²⁰⁹ L.A. CHAVES, "Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: WTO-Consistent Trade Related Measures ..", *op. cit.*, párrafo 37.

procedan de actividades pesqueras legales y, por tanto, se han ido extendiendo aquellos sistemas que permiten esta verificación, como los sistemas de documentación de capturas, y los sistemas de certificación para el comercio desarrollados por las OROP, así como sistemas voluntarios de ecoetiquetado²¹⁰.

Algunos de estos mecanismos, además, facilitan también una elección más sostenible por parte de los consumidores. En este sentido, se han ido estableciendo diversos sistemas de ecoetiquetado o certificación sostenible en el ámbito de las pesquerías que, de un lado, tienen, en general, un origen privado o, en su caso, exclusivamente nacional, atendiendo a las dificultades para acordar estándares internacionales; y que, de otro lado, suelen basarse y son congruentes con los principios y criterios generales establecidos en el Derecho internacional, es decir, en la materia que nos ocupa, en los correspondientes Acuerdos internacionales relacionados con la pesca o directamente en el Código de Conducta para la Pesca Responsable²¹¹.

En realidad, este tipo de sistemas de ecoetiquetado o certificación sostenible no son más que mecanismos que establecen incentivos de mercado, bajo la perspectiva del desarrollo sostenible y de la correcta gestión de un determinado sector o tipo de recurso. En este sentido, por ejemplo, el *Marine Stewardship Council* (MSC) es quizás el esquema más exitoso y extendido en la certificación de pesquerías sostenibles aunque, a nuestros efectos, no se dirige directamente a la cuestión de la pesca INDNR, ya que al focalizarse en la certificación de específicas pesquerías no tiene impacto relevante en la incidencia de la pesca INDNR en alta mar. Además, el coste de la certificación y la complejidad de los requerimientos de ordenación de la pesquería y otros problemas de infraestructura que requiere hacen que, en la práctica, no resulte significativa la participación en este sistema de países en desarrollo²¹².

²¹⁰ Vid. *Comercio pesquero responsable*, FAO *Orientaciones técnicas ... op. cit.*, p. 8.

²¹¹ Vid. al respecto las *Directrices para el ecoetiquetado de pescado y productos pesqueros de la pesca de captura marina, Revisión 1*, Roma, FAO 2009, aprobadas por el Comité de Pesca en 2005, con las enmiendas aprobadas en el año 2009 (disponible en www.fao.org).

²¹² De un lado, los principios y criterios MSC sólo se refieren al estadio inicial de producción y no al procesamiento, distribución y comercio de productos

De otro lado, en algunas OROP se han establecido también sistemas de listas de buques, ya sean éstas listas negras (*blacklists*) o listas blancas (*whitelists*). Incluso, las OROP que tienen establecidas listas negras de buques pesqueros involucrados en pesca INDNR prevén la adopción de medidas contra ellos, aunque más difícilmente abordarían algún tipo de medidas en relación con los Estados no cooperantes y que abanderan, con pabellones de conveniencia, esos buques²¹³. Hay medidas también, como las de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (OPAN, o NAFO en inglés), que consideran, por ejemplo, que cualquier buque de un Estado no parte en esta OROP que fuera avistado en sus aguas de aplicación se presumiría que estaría socavando las medidas de conservación y ordenación y, por tanto, los buques en cuestión serían inspeccionados cuando entraran en los puertos de los Estados miembros de dicha OROP y no se permitirán desembarco y transbordos en esos puertos a menos que los buques en cuestión demostraran que no estaban pescando en contravención con los objetivos de conservación de la OPAN²¹⁴.

En el marco de diversas OROP se han establecido también determinados sistemas y programas de certificación de capturas y documentación sobre comercio (*Catch Documentation Scheme, CDS*)²¹⁵. Una

pesqueros y, de otro lado, la mayor parte de las pesquerías objeto de la certificación del MSC son de países desarrollados [vid. L. BRANDER, "Capture Fisheries", en M. CAMPINS ERITJA (ed.), *Sustainability Labelling and ... op. cit.*, en especial pp. 274 y 276 y A Reader. *Resources on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing ... op. cit.*, p. 37. De otro lado, las Directrices de la FAO reconocen que "para beneficiarse de la aplicación de los sistemas de ecoetiquetado, los Estados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes y las instituciones financieras deberían proporcionar a los países en desarrollo y en transición asistencia técnica y financiera a fin de elaborar y mantener medidas de ordenación apropiadas que les permitan participar en esos sistemas. Esa asistencia debería considerar asimismo el apoyo directo para ayudar a sufragar el a menudo elevado costo de la acreditación y la certificación." (*Directrices para el ecoetiquetado de pescado ... op. cit.*, p. 67)

²¹³ Como subraya Baumüller, el único ejemplo es la CCRVMA (H. BAUMÜLLER, "Combating Illegal Fishing in the EU: Interaction ...", *op. cit.*, p. 6)

²¹⁴ L.A. CHAVES, "Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: WTO-Consistent Trade Related Measures ...", *op. cit.*, párrafo 34.

²¹⁵ Para una presentación de diversos ejemplos de medidas comerciales adoptadas por algunas OROP, incluidos sistemas de documentación y prohibiciones de

diferencia fundamental entre estos sistemas es que las certificaciones de capturas se expiden en el lugar donde ocurren y abarcan a todo el pescado que se vaya a desembarcar o transbordar, mientras que los documentos sobre comercio sólo se emiten para los productos que son objeto de comercio internacional²¹⁶. Ambos tipos de documentos contienen información sobre el pescado en cuestión, aunque las certificaciones de capturas ofrecen datos más completos. En general, sin embargo, estos sistemas de documentación de capturas pretenden mejorar el control del comercio internacional, acreditar su trazabilidad, es decir, poder determinar el origen de cualquier ejemplar de una determinada especie, y facilitar asimismo la evaluación científica de las poblaciones y la gestión de los riesgos²¹⁷.

A título de ejemplo, y como ya hemos señalado, la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA, o CCAMLR en inglés) adoptó un esquema de documentación de capturas para el *Dissostichus spp.* que, en su momento, fue incorporado a la normativa comunitaria mediante el Reglamento 1035/2001. Este Reglamento, en cumplimiento de las disposiciones de esta OROP, dispone que los Estados Miembros adoptarán, de un lado y en tanto que Estados de abanderamiento, todas las medidas necesarias para que los buques pesqueros que enarbolan su pabellón y estén autorizados a practicar la pesca del *Dissostichus spp.* cumplimenten debidamente el documento de captura; y, de otro lado y en tanto que Estados rectores del puerto o Estados de importación,

importación, vid. *Aplicación del Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada*. FAO *Orientaciones técnicas para la pesca responsable*, nº 9, Roma 2002, pp. 57–62, disponible asimismo en ftp.fao.org.

²¹⁶ Vid. *Informe de la Consulta de Expertos de órganos regionales de ordenación pesquera sobre armonización de la certificación de las capturas*, La Jolla, Estados Unidos de América, 9–11 de enero de 2002 (Documento FIIT/R697, párrafo 6, disponible en ftp.fao.org).

²¹⁷ En este sentido, estos sistemas de documentación de capturas son “a unique tool that indirectly addresses the problems associated with flags of convenience” (vid. K.W. RIDDLE, “Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: Is Internacional...”, *op. cit.*, p. 282). El PAI-INDNR ya preveía la posibilidad de que las autorizaciones de pesca concedidas por los Estados de abanderamiento podrían someterse, entre otras condiciones, a la remisión de informes de captura con información completa de tipo cronológico y estadístico sobre las capturas, su volumen y el esfuerzo pesquero para cada método de pesca (párrafo 47.2 del PAI-INDNR).

todas las medidas para que todos los desembarques, importaciones, exportaciones o reexportaciones del *Dissostichus spp.* vayan acompañados del correspondiente documento de captura²¹⁸.

En cualquier caso, como ya hemos indicado, las medidas comerciales que pueden adoptarse para la lucha contra la pesca INDNR tienen mayor justificación desde la perspectiva de la OMC si son adoptadas sobre la base de disposiciones multilaterales y, en este sentido, las OROP son los organismos internacionales primarios para la elaboración y adopción de medidas comerciales con el fin de combatir la pesca INDNR. Al margen de las disposiciones del Código de Conducta para la Pesca Responsable y del PAI-INDNR puede señalarse que respecto a la certificación de capturas, cuanto mínimo, hay un apoyo internacional a condicionar el acceso al mercado a la cumplimentación de determinada documentación que certifique la legalidad de las capturas y que ello es bastante amplio y está previsto en diferentes OROP. Puede añadirse como argumento complementario que el mismo Acuerdo sobre las MEP prevé también que se pueda exigir antes de la entrada en puerto un mínimo de información a suministrar por parte del buque pesquero de un tercer Estado.

En este sentido, establecer requisitos de certificación obligatoria como parte integral de un nuevo acuerdo internacional en la lucha contra la pesca INDNR constituiría un paso adelante importante. La perspectiva sería que las importaciones se considerarían legales sólo si el Estado de abanderamiento pudiese certificar que las capturas de pescado se habían realizado de conformidad con su propio régimen de ordenación de las pesquerías; o si se tratase de capturas en zonas de aplicación de una OROP u otro órgano regional o en alta mar, que se habían realizado de conformidad con los estándares internacionales de conservación y ordenación pesquera. De tal manera que, si se realizasen las capturas fuera de las regulaciones existentes, entonces la pesca no podría certificarse como legal y, consiguientemente, no podría entrar en el mercado de aquellos países que exigiesen la certificación de la

²¹⁸ Capítulos II y IV del Reglamento 1035/2001. Nótese la similitud de la aproximación de mercado con las exigencias del Reglamento 1005/2008.

legalidad de las capturas²¹⁹. No hay duda que la nueva reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR concuerda y fortalece claramente estas tendencias.

Por último, y aunque se trate de una cuestión distinta a la planteada en la reglamentación comunitaria, conviene abordar también las posibilidades de prohibición total o la adopción de controles más efectivos mediante el establecimiento de medidas muy restrictivas del comercio internacional de determinadas especies ictiológicas especialmente amenazadas²²⁰. En este sentido, resulta pertinente formular una referencia al Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (el Convenio CITES) que, desde su adopción en 1973, persigue preservar la conservación de las especies mediante el control de su comercio. El sistema que establece este Convenio consiste, en esencia, en la obtención de permisos de exportación en el país de origen y de importación en el de destino, así como en la emisión de certificaciones para las excepciones previstas en el Convenio, de forma tal que toda mercancía objeto de comercio exterior se encuentre perfectamente documentada y se conozca su origen, destino y motivo por el que es objeto de comercio.

Técnicamente, por tanto, el Convenio CITES resultaría un mecanismo adecuado para prohibir o restringir el comercio de determinadas especies pesqueras consideradas en peligro de extinción. En este sentido, podría resultar un instrumento complementario de los otros acuerdos internacionales, como el Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 o el Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995, en relación con la conservación y ordenación sostenible de los recursos pesqueros, ya que proporcionaría protección a las especies amenazadas de extinción cuando otras medidas no hubiesen resultado efectivas²²¹.

²¹⁹ Nótese, en este sentido, que el enfoque de la normativa comunitaria responde a lo que sugería Chaves en 2001 en el proceso de preparación del PAI-INDNR (L.A. CHAVES, "Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: WTO-Consistent Trade Related Measures ..", *op. cit.*, párrafo 48).

²²⁰ Previsión ya contenida en el PAI-INDNR, párrafo 70.

²²¹ Vid., en este sentido, L. BRANDER, "Capture Fisheries", en M. CAMPINS ERITJA (ed.), *Sustainability Labelling and ...*, *op. cit.*, p. 270. La realidad es, sin embargo, que hasta la fecha no se ha incorporado ninguna especie pesquera en la lista del Apéndice I del CITES, aunque para la decimoquinta reunión de la Conferencia de las Partes en

Evidentemente, si esto se hiciera estaríamos ante un supuesto de prohibición de la pesca y del comercio internacional de una determinada especie y, por tanto, su captura y comercialización configurarían una pesca ilegal, en el sentido de que constituiría una violación de las disposiciones internacionales pertinentes; lo que, a su vez, encajaría perfectamente con el concepto de pesca ilegal al que se refiere el artículo 3.1.3 del PAI-INDNR y la misma Reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR objeto de este estudio.

Finalmente, debe indicarse que, evidentemente, una cuestión distinta es la exigencia de requisitos previos a la comercialización relacionados con la inocuidad de los alimentos procedentes de la pesca y con los derechos de los consumidores. Al respecto, debe entenderse que estos mecanismos y sus correspondientes procesos de certificación son cuestiones y requerimientos distintos al certificado de capturas y a la validación del mismo por parte de las autoridades competentes del Estado de abanderamiento, que es la dimensión que nos ocupa. En este sentido, en la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR no se aborda esta otra dimensión²²².

el CITES, celebrada entre los días 13 y 25 de marzo de 2010, se planteó la incorporación del atún rojo en la lista del Apéndice I del Convenio y la Comisión Europea hizo pública el 22 de febrero de 2010 su propuesta de que la Unión Europea apoyase esta prohibición (Press Release IP/10/172, *vid. en ec.europa.eu*). Como es sabido, el Apéndice I del CITES recoge aquellas especies amenazadas de extinción y cuyo comercio tiene que estar regulado de forma particularmente estricta y sólo puede ser autorizado en circunstancias excepcionales.

²²² Aunque en términos de trazabilidad se trate de sistemas relacionados [*vid.*, al respecto, el Reglamento 104/2000, de 17 de diciembre de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de pesca y de la acuicultura (DO L 17, de 21 de enero de 2000) que, para la comercialización de productos pesqueros, establece la exigencia para información al consumidor (artículo 4) de un etiquetado apropiado que indique la denominación de la especie, el método de producción y la zona de captura]. El tema de la seguridad alimentaria y de la salud de los consumidores lleva tiempo abordándose con las correspondientes instituciones y recursos financieros por parte de la Unión Europea pero aún siguen apareciendo, puntualmente, problemas al respecto [*vid. A Reader. Resources on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing ...*, *op. cit.*, p. 32 y *Analysis of Expected Consequences for Developing Countries of the IUU Fishing ...*, *op. cit.*, pp. 10-11].

2. LAS CAPACIDADES DE LOS ESTADOS PARA ESTABLECER SISTEMAS EFICACES DE CONTROL DE PESCA, EN PARTICULAR EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

El análisis del impacto de la nueva normativa comunitaria en las capacidades de los Estados para establecer los adecuados sistemas de control de pesca lo haremos partiendo, en primer lugar, de su intersección con las obligaciones generales de los Estados en relación con la conservación y ordenación de los recursos pesqueros que derivan del Derecho internacional, para centrar a continuación el análisis en la asistencia y cooperación de la Unión Europea hacia terceros Estados, particularmente los países en desarrollo, tanto en la lucha contra la pesca INDNR, en general, como en facilitar la implementación de la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR. Finalmente, se aborda -en un tercer plano- la cooperación y asistencia técnica a los países en desarrollo de la Unión Europea y de otras organizaciones internacionales desde otros marcos y regímenes internacionales.

A) Las obligaciones de la Unión Europea, de sus Estados Miembros y de terceros Estados en relación con la conservación y ordenación de los recursos pesqueros

Al establecer la obligación de acompañar toda importación de pesca o productos pesqueros del correspondiente certificado de captura debidamente validado, la nueva reglamentación comunitaria tiene un impacto directo sobre todos aquellos Estados que tienen flotas pesqueras que exportan a la Unión Europea al obligar al mantenimiento o al establecimiento, si no se dispone de ellos, de los adecuados sistemas de control de pesca que garanticen el cumplimiento de las medidas regionales e internacionales de conservación y ordenación de recursos pesqueros. Se trata, por tanto, de una consecuencia directa del principio general de la sujeción del buque pesquero al ordenamiento jurídico del Estado que le concedió su bandera, en el sentido de lo establecido en el artículo 91.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el

Derecho del Mar²²³. En este sentido, la normativa comunitaria intersecciona con la doble obligación fundamental que los artículos 117 a 120 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar impone a los Estados y a la Organización internacional parte: la de conservar los recursos vivos en alta mar y la de cooperar tanto en la conservación como en la administración de dichos recursos²²⁴.

Más concretamente, el Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 establece que los Estados de abanderamiento han de sujetar las posibilidades de pesca en alta mar a la concesión de autorizaciones y, por tanto, deben someterla a los adecuados controles. Es decir, un control eficaz sobre las actividades de los buques pesqueros autorizados a utilizar su pabellón que los Estados deben ejercer velando por que las actividades de estos buques no menoscaben la eficacia de las medidas de conservación y ordenación tomadas de conformidad con el Derecho internacional y adoptadas a nivel nacional, subregional, regional o mundial²²⁵. Es decir, constituye obligación del Estado de pabellón la responsabilidad de la aplicación de las medidas de gestión recomendadas por una Organización internacional competente.

En este mismo orden de ideas, debe subrayarse también que en el Código de Conducta para la Pesca Responsable se

²²³ Aunque, sin duda, el problema subyacente es el de los buques de pabellón de conveniencia que aprovechan las facilidades ofrecidas por Estados que tienen registros abiertos o de libre matrícula, en los que, en definitiva, es difícil poder exigir la adopción de medidas y el cumplimiento de requisitos de control, ya que no se exige a los buques de su nacionalidad que tengan un "vínculo real y efectivo", relación auténtica o vínculo genuino con el Estado de abanderamiento (vid. al respecto las consideraciones de A. D'ANDREA, "The 'Genuine Link' Concept in Responsible Fisheries: Legal Aspects and Recent Developments", en *FAO Legal Papers Online*, 61, 2006, disponible en www.fao.org/legal).

²²⁴ Doble obligación que alcanza a un número importante de Estados Parte y a la misma Unión Europea que, como ya hemos establecido y junto a sus Estados Miembros, también es parte en esta Convención. Las obligaciones que establecen estas disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se complementan y desarrollan tanto en el Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 (artículo III fundamentalmente), como en el Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995 (artículo 18.1 fundamentalmente).

²²⁵ Artículo 6.11 del Código de Conducta para la Pesca Responsable. Vid., por ejemplo, en este sentido, J.M. SOBRINO HEREDIA, "Pabellones de conveniencia y pesca ilegal", en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Tomo II*, Sevilla 2005, p. 1335.

establecen, de manera general, principios y normas internacionales para la aplicación de prácticas responsables con miras a asegurar la conservación, la gestión y el desarrollo eficaces de los recursos acuáticos vivos y que en el PAI-INDNR se entiende por medidas de conservación y ordenación “las medidas para conservar una o más especies de recursos marinos vivos que se adoptan o aplican de conformidad con las normas pertinentes del derecho internacional”²²⁶.

En definitiva, y sin extendernos más sobre el contenido de estas obligaciones internacionales, cabe concluir que todos los Estados, tanto los Estados Miembros de la Unión Europea como los países exportadores de productos de pesca a la Unión Europea - sean países en desarrollo o países desarrollados-, como cualquier otro Estado, tienen las mismas obligaciones internacionales de conservación y ordenación y, en consecuencia, de detener, prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR. Deben hacerse prevalecer, en este sentido, los acuerdos de gobernanza de las pesquerías a nivel internacional, regional o subregional, para alcanzar prácticas de pesca responsable²²⁷, siendo aquí -y a nuestros efectos- la fundamental opción política la de desarrollar la capacidad de asistir técnica y financieramente a los países en desarrollo a implementar las disposiciones comunitarias y luchar contra la pesca INDNR, sin experimentar por ello una carga desproporcionada²²⁸.

Establecidas estas premisas, debe indicarse que lo único que exige la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR es que el país de abanderamiento tenga disponibles regulaciones y normativas para asegurar la conservación y ordenación de los recursos marinos; sin interesar directamente el contenido de estas normativas, pero presumiendo que se trata de normativas o regulaciones que se ajustan a las obligaciones que el Derecho internacional impone a los Estados en relación con la conservación y ordenación sostenibles. Además, en caso de

importación indirecta a la Unión Europea, también los Estados rectores de los puertos intermedios y los Estados de transformación de los productos pesqueros deben tener establecidos los correspondientes mecanismos de seguimiento y control que permitan expedir los documentos de transporte o declaraciones de fábrica expedidos o referendados por las autoridades competentes del tercer Estado de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento 1005/2008.

Hay aquí, también, una consideración de aplicación extraterritorial, en el sentido de que las medidas de la Unión Europea que pueden comportar las prohibiciones de importaciones de ciertos productos pesqueros procedentes de la pesca INDNR se justifican por un objetivo medioambiental general que puede tener sus efectos, al menos en parte, fuera del territorio de la Unión Europea, ya sea en alta mar o en las aguas jurisdiccionales de un tercer Estado. Aunque, en términos generales, puede considerarse como fundamento de este efecto la mejora del medio ambiente marino, entiendo que parece más justificable este planteamiento si existe algún nexo de proximidad geográfica o la realidad fáctica de compartir caladeros buques comunitarios y buques de terceros países²²⁹. Al respecto cabe señalar, asimismo, que el Consejo de Ministros de ACP adoptó en junio de 2008 una resolución, en su 87º período de sesiones, en la que hacía un llamamiento a la Unión Europea para que eliminase cualquier disposición de naturaleza discriminatoria y con connotaciones extraterritoriales de su propuesta de reglamento sobre la pesca INDNR²³⁰.

Los requerimientos del certificado de captura y la validación de dicho certificado requieren la implementación de las adecuadas medidas legislativas y administrativas para asegurar su cumplimiento por parte de los Estados de abanderamiento de buques pesqueros o, en general, de los Estados de exportación de pescado y productos de pesca a la Unión Europea²³¹. Los Estados necesitarán revisar

²²⁶ Párrafo 7 d) del PAI-INDNR

²²⁷ Es decir, concentrando la acción en la mejora de la capacidad para la ordenación de la pesca, tanto en lo que respecta a los países en desarrollo como a los países desarrollados, ya que la globalización de la pesca mundial ha generado una cada vez mayor interdependencia entre unos y otros países (vid. *El estado mundial de la pesca ...*, op. cit., p. 72).

²²⁸ M. TSAMENY; M.A. PALMA, B. MILLIGAN; K. MFODWO, “The New EC Regulation on Illegal Fishing ..”, op. cit., p. 5.

²²⁹ Vid. H. BAUMÜLLER, “Combating Illegal Fishing in the EU: Interaction ..”, op. cit., p. 6.

²³⁰ Disponible en www.acp.int.

²³¹ Que, en su caso, podrán estar vinculadas al cumplimiento de otros y ya existentes requerimientos - como los sanitarios- para el comercio internacional de pescado (vid. *Analysis of Expected Consequences for Developing Countries of the IUU Fishing ...*, op. cit. pp. 97-98).

las existentes o adoptar nuevas medidas legislativas y administrativas para reforzar o establecer mecanismos de control y observación de sus buques pesqueros, con las correspondientes autorizaciones de pesca y sistemas de recolección de información. Todo ello impondrá una carga adicional, tanto económica como administrativa, sobre administraciones ya débiles de muchos países en desarrollo²³². Carga que incluye, asimismo, el establecimiento de mecanismos de seguimiento, control y vigilancia (SCV)²³³ y, en su caso, incluso sistemas de localización de buques (SLB)²³⁴. No hay duda que el establecimiento de sistemas que permitan la trazabilidad de los productos pesqueros puede ser un procedimiento complejo y un auténtico reto para las autoridades de algunos países en desarrollo, que deben tener, en este sentido, una estructura regulatoria efectiva y autoridades competentes que verifiquen que no se llevan a cabo actividades de pesca INDNR²³⁵.

Con arreglo al artículo 5 del Código de Conducta para la Pesca Responsable y al párrafo 9 del PAI-INDNR, debe prestarse la debida atención a las necesidades especiales de los países en desarrollo en la implementación de los principios y estrategias que se enuncian en el PAI. Es cierto que muchos países en desarrollo tienen grandes problemas, pocas capacidades o, directamente, carecen de los medios más elementales para controlar las actividades de sus buques pesqueros, ya sea en alta mar o en sus aguas jurisdiccionales o, en general, controlar la pesca que se lleva a cabo en los caladeros bajo su propia jurisdicción o las

²³² M. TSAMENY; M.A. PALMA, B. MILLIGAN; K. MFODWO, "The New EC Regulation on Illegal Fishing ..", *op. cit.*, p. 5.

²³³ *Monitoring, Control and Surveillance (MCS)*. El párrafo 24 del PAI-INDNR describe una gran variedad de instrumentos de SCV.

²³⁴ *Vessels Monitoring Systems (VMS)* en relación con los cuales puede verse *FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 1, Supl. 1. Sistemas de localización de buques vía satélite*, Roma, FAO. 2003, disponible en ftp.fao.org.

²³⁵ De un lado están las inevitables complejidades técnicas pero, de otro lado, las leyes, reglamentos y procedimientos administrativos aplicables al comercio de pescado y productos pesqueros deberían ser mucho más simplificados, pues el cumplimiento de reglamentaciones altamente complicadas, además de ser costoso, puede desalentar el comercio y comprometer el comercio legal y el mismo cumplimiento de la normativa (vid. al respecto el artículo 11.3.3 del Código de Conducta para la Pesca Responsable y las correspondientes Directrices técnicas en *Comercio pesquero responsable, FAO Orientaciones técnicas ...*, *op. cit.*, p. 22).

actividades industriales de transformación pesquera. En este sentido y pese a la existencia de precisas obligaciones internacionales sobre la conservación y ordenación de los recursos pesqueros, no hay duda que algunas de las medidas establecidas en la nueva normativa comunitaria pueden imponer cargas excesivas para algunos países en desarrollo con capacidades humanas, materiales e institucionales más limitadas.

En relación con las dificultades principales que pueden tener al respecto los países en desarrollo y las vías de asistencia y cooperación para aumentar sus capacidades debemos hacer una distinción entre los mecanismos de asistencia y cooperación que lleva a cabo la Unión Europea en el marco de la lucha contra la pesca INDNR y aquellos otros que se lleven a cabo desde otros marcos y regímenes jurídicos internacionales.

B) La asistencia y cooperación de la Unión Europea con terceros países, particularmente con los países en desarrollo, en la lucha contra la pesca INDNR

El análisis de la asistencia y cooperación de la Unión Europea con terceros países, particularmente con los países en desarrollo, que deriva de la misma adopción y de la implementación de la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR debe abordarse desde una doble perspectiva: de un lado, respecto del deber existente de asistencia y cooperación en relación con la lucha contra la pesca INDNR, tanto en términos generales como respecto, específicamente, de la nueva normativa comunitaria; y, de otro lado, en relación con las fórmulas precisas de articulación de esta asistencia y cooperación, fundamentalmente para los países en desarrollo.

a) El deber de asistencia y cooperación

En relación con la asistencia y la cooperación de la Unión Europea con terceros países en la esfera de la implementación de la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR entiendo que deben distinguirse diversos ejes: de un lado, la cooperación internacional con terceros países, en desarrollo o países desarrollados, a los efectos de contribuir de manera general -y de conformidad con las obligaciones establecidas en el Derecho internacional- a

prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR; de otro lado, la definida asistencia y cooperación administrativa respecto de los ámbitos relacionados con la aplicación de las disposiciones de certificación de captura establecidas en el Reglamento 1005/2008, en los términos previstos en su artículo 20.4; y, por último, un eje transversal y en relación específica con los países en desarrollo, orientado a prestarles asistencia y cooperación en orden a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR y en orden a la implementación de los mecanismos necesarios para satisfacer las disposiciones de certificación de capturas establecidas por el Reglamento comunitario²³⁶.

En relación con el primer eje, debe establecerse que no es sólo la asistencia y cooperación con terceros países en la aplicación y desarrollo del Reglamento 1005/2008 lo que resulta pertinente, sino que la asistencia y la cooperación deben tener un mayor alcance en la misma medida que existe una obligación internacional de cooperación en esta esfera, y porque la cooperación internacional deviene imprescindible para prevenir, desalentar y eliminar las actividades de pesca INDNR. En este sentido, también, y como antes hemos señalado, en el marco de la OMC se ha subrayado que la verificación de la compatibilidad de normas comerciales unilaterales fundadas en consideraciones medioambientales debe acompañarse de la verificación de que el Estado autor de la medida ha adoptado asimismo una adecuada política internacional²³⁷ que, en la esfera que nos ocupa, puede situarse en un doble sentido: de un lado, en el sentido de emprender negociaciones bilaterales y multilaterales con los Estados que pudieran verse afectados especialmente por la medida, y lo cierto es que no puede afirmarse que la Unión Europea lo haya hecho de manera previa a la adopción y entrada en vigor de la nueva normativa sobre la pesca INDNR²³⁸; y,

²³⁶ Planteamiento que, en términos generales, resulta coincidente con la orientación que sostiene la Comisión en su Nota sobre la cooperación internacional en relación con la aplicación del Reglamento 1005/2008, disponible en ec.europa.eu.

²³⁷ El caso-test lo sigue siendo el caso Estados Unidos – Camarones y su continuación, cuando el Órgano de apelación, respondiendo a la apelación de Malasia, acabó por considerar que los Estados Unidos estaban haciendo un esfuerzo de cooperación de buena fe destinado a buscar un acuerdo (Informe del Órgano de apelación, Documento WT/DS58/AB/RW).

²³⁸ Para evitar también que la reglamentación comunitaria pudiera convertirse en un obstáculo técnico al comercio

de otro lado, contribuyendo a la búsqueda de consensos y a la elaboración de principios y normas internacionales adecuados a la situación que se quiere combatir, y lo cierto es que aquí la Unión Europea mantiene claros compromisos internacionales en la conservación y ordenación sostenible de los recursos ictiológicos y en la lucha contra la pesca INDNR.

De otra parte, el artículo 51 del Reglamento 1005/2008 también prevé la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados Miembros, que deben cooperar entre sí y que deben cooperar asimismo con las autoridades administrativas de terceros países y con la Comisión Europea con el fin de garantizar la observancia de la reglamentación sobre la pesca INDNR. El Reglamento 1020/2009 desarrolla ampliamente las condiciones en que se llevará a cabo esta asistencia mutua o cooperación entre los Estados Miembros, incluida la designación por cada Estado Miembro de un organismo único de contacto²³⁹. El artículo 51 de este Reglamento prevé asimismo el intercambio de información con terceros países, en el marco y en los términos de los acuerdos bilaterales de asistencia mutua o en el marco de los acuerdos de pesca celebrados por la Unión Europea con países terceros o, finalmente, en el contexto de las OROP o de acuerdos similares de los que la Unión sea parte contratante o parte colaboradora no contratante.

Aunque debe señalarse que el sistema de asistencia mutua que se creará en el marco de la nueva normativa comunitaria, y que incluirá un automatizado “sistema de información sobre la pesca INDNR”, en la medida en que será gestionado por la Comisión Europea, o por un organismo designado por ésta²⁴⁰, será, fundamentalmente, un sistema de información “comunitario” que, en su caso, podrá facilitar la información y la cooperación con terceros Estados. En cualquier caso, no hay duda de que este tipo de mecanismos de información tienen una importante función instrumental en

de productos pesqueros incompatible con la normativa de la OMC conviene, en este sentido, el pleno apoyo y asistencia a los países, particularmente aquellos países en desarrollo que lo necesiten.

²³⁹ Artículos 35 a 52 del Reglamento 1020/2009.

²⁴⁰ Que podrá ser, como dijimos anteriormente, la Agencia Comunitaria de Control de Pesca (ACCP).

el marco de la cooperación internacional para la lucha contra la pesca INDNR²⁴¹.

Por lo que se refiere propiamente a la cooperación administrativa, el mismo Reglamento comunitario se limita a enunciarla en términos de cooperar con terceros países “en ámbitos relacionados con la aplicación de la disposiciones de certificación de captura” establecidas en el Reglamento²⁴². Se trata, por tanto, de una cooperación administrativa que no va dirigida específicamente a países en desarrollo sino que es de alcance general respecto de terceros países de abanderamiento y que está concebida para la aplicación del Reglamento, así como para la utilización de medios electrónicos para establecer, validar o presentar los certificados de captura o las otras pruebas documentales requeridas en caso de importación indirecta²⁴³.

Además, debe situarse esta previsión en su contexto, es decir, en el marco del artículo 20 del Reglamento referido a las notificaciones del Estado de abanderamiento y cooperación con terceros países y, en este sentido, de un lado, se subordina la aceptación de los certificados de captura validados a la previa notificación por parte del Estado de abanderamiento de que cuenta con un régimen nacional de control y observancia y dispone de medios y facultades para certificar la veracidad de los datos; y, de otro lado se establece también claramente que la cooperación prevista no constituye una condición previa para la aplicación de las disposiciones del Reglamento sobre la certificación de captura, que se aplicarán a las importaciones de productos procedentes de capturas efectuadas por buques pesqueros que enarboleden el pabellón de un Estado determinado²⁴⁴.

²⁴¹ Y mientras no se establezca el “sistema de información sobre la pesca INDNR”, las autoridades de los Estados Miembros cooperarán entre sí y con la Comisión a través de los mecanismos de intercambio de información existentes (artículo 52 del Reglamento 1020/2009).

²⁴² Artículo 20.4 del Reglamento 1005/2008 y en relación con este artículo el artículo 33 del Reglamento 1020/2009.

²⁴³ La asistencia y cooperación con terceros Estados prevista en el artículo 20 y asimismo en el artículo 51 del Reglamento 1005/2008, constituyen claros indicadores de que nos hallamos ante procedimientos técnico, legal y administrativamente complejos y que pueden tener efectos restrictivos en el comercio internacional (vid. M. TSAMENY; M.A. PALMA, B. MILLIGAN; K. MFODWO, “The New EC Regulation on Illegal Fishing ..”, *op. cit.*, p. 5).

²⁴⁴ Artículos 20.1 y 20.5 del Reglamento 1005/2008.

En cualquier caso, además, esta cooperación administrativa se deberá regir, según el Reglamento comunitario, por cuatro principios. El primero de ellos, de carácter general, es el de garantizar que los productos de pesca importados en la Comunidad procedan de capturas efectuadas de conformidad con las leyes, reglamentos o medidas de conservación y ordenación aplicables, que ya constituye el principio general que rige todo el Reglamento. Los otros tres principios son de carácter más específico y funcional en relación con esta cooperación ya que se prevé, en primer lugar, que se pretende facilitar la realización por parte de los Estados de abanderamiento de los trámites relacionados con el acceso a los puertos, la importación de productos de pesca y los requisitos de verificación previstos en el Reglamento; en segundo lugar, que se puedan realizar auditorias *in situ* por la Comisión, o un organismo designado por ella, para comprobar la aplicación efectiva de las disposiciones de cooperación; y, finalmente, el establecimiento de pautas para el intercambio de información entre ambas partes con vistas a facilitar la aplicación de las disposiciones de cooperación²⁴⁵.

El tercero de los ejes que hemos avanzado -el relacionado con la asistencia y cooperación con los países en desarrollo- es, sin lugar a dudas, el más relevante. Así se pone de relieve en el mismo preámbulo del Reglamento 1005/2008 cuando se indica que “La Comunidad debe tener en cuenta la capacidad limitada de los países en desarrollo para aplicar el régimen de certificación”²⁴⁶. Lo constataba también la Comisión Europea en sus declaraciones para el Acta del Consejo²⁴⁷ y en el comunicado de prensa hecho público cuando se adoptó el Reglamento 1010/2009, al declarar que la Comisión era consciente de las restricciones que algunos terceros países, particularmente países en desarrollo, podían encontrar para el cumplimiento de los nuevos requisitos, por lo que la Comisión se reconocía firmemente comprometida en la asistencia a estos países para la implementación de las nuevas reglamentaciones sobre la pesca

²⁴⁵ Intercambio de información que cabe conectar con las previsiones del artículo 51 del Reglamento 1004/2008 y el futuro sistema de información sobre la pesca INDNR al que ya nos hemos referido.

²⁴⁶ Párrafo 14 del preámbulo del Reglamento 1005/2008.

²⁴⁷ Vid. las ya citadas Declaraciones de la Comisión (Documento 13139/08, de 18 de septiembre de 2008, disponible en ec.europa.eu).

INDNR²⁴⁸. Pese a ello, las medidas más inmediatas al respecto consistieron, tan sólo y como ya hemos indicado, en los diversos seminarios y las sesiones de formación técnica que la Comisión organizó a lo largo del año 2009 de manera previa a la entrada en vigor de la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR.

En efecto, como ya hemos indicado, muchos países en desarrollo han de hacer frente a importantes limitaciones técnicas y presupuestarias para poder luchar eficazmente contra la pesca INDNR o responder a los desafíos de la pesca INDNR. En este sentido, algunos de los mecanismos de SCV existentes -cuando existen- son mecanismos poco desarrollados, pobres, infrafinanciados y faltos de capacidades humanas, incompletos e ineficaces. Reforzar estos mecanismos significa un incremento de costes para los países en desarrollo y para su industria pesquera que puede hacer que su competitividad se reduzca frente a otros competidores; y ello puede agravarse con la nueva normativa comunitaria sobre la pesca INDNR, aunque en un determinado Estado, o por parte de sus buques de pabellón, no se lleven a cabo actividades de pesca INDNR. Este aumento de costes puede acabar erosionando, como dijimos, las ventajas preferenciales de algunos países en desarrollo.

En definitiva, aunque pueda y deba apoyarse una normativa que pretende prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, los países en desarrollo temen con cierto fundamento que pueda ocasionarles cargas adicionales para sus administraciones y que pueda interferir, incluso, en su legítimo comercio de productos pesqueros, por la vía del efecto emulación y que otros Estados grandes importadores de productos pesqueros adopten medidas similares²⁴⁹. Lo más grave es, sin embargo, la falta de concreción de los mecanismos de asistencia y cooperación con países en desarrollo que se desprende de los reglamentos comunitarios sobre la pesca INDNR.

b) La articulación de la asistencia y cooperación de la Unión Europea.

Sentada la necesidad y el deber de asistencia y cooperación, especialmente a los países en desarrollo, para la implementación de la misma normativa comunitaria sobre la pesca INDNR, no deja de ser sorprendente la poca especificación de los mecanismos para hacer efectiva esta asistencia y cooperación, así como de su alcance y de sus objetivos²⁵⁰. Conviene abordar, por tanto, la orientación que al respecto ofrece el Reglamento 1005/2008 y las posibilidades que se abren con los acuerdos de asociación pesqueros y con otros instrumentos en el marco de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea.

Como ya se ha indicado, la primera constatación es que las disposiciones del artículo 20.4 del Reglamento en relación con la cooperación con terceros países se circunscriben a una cooperación “administrativa” respecto de la implementación de las disposiciones de certificación de captura y los medios electrónicos que puedan utilizarse y, en este sentido, no está concebida en términos de cooperación y asistencia específica a los países en desarrollo. Es cierto que, en parte, podría subsumirse en esta disposición una cierta cooperación administrativa con países en desarrollo, pero la práctica llevada a cabo y los acuerdos administrativos firmados por la Comisión delimitan claramente el alcance de estas disposiciones. Lo mismo cabe afirmar en relación con la asistencia mutua prevista en el artículo 51 del Reglamento, que puede alcanzar a países en desarrollo pero que no prevé mecanismos específicos y diferenciales en relación con estos países.

De otro lado, la misma Comisión hizo pública una nota informativa en relación con la cooperación con los países en desarrollo sobre la base del artículo 11 del Reglamento 1005/2008²⁵¹ que, pese a lo que pudiera parecer, se limita a indicar que el Reglamento comunitario incorpora disposiciones especialmente concebidas para abordar el problema de la pesca INDNR que tienen en cuenta los efectos sobre las conservación de los recursos marinos de los países en desarrollo; disposiciones que quedan sin

²⁴⁸ Vid. la Nota de prensa en ec.europa.eu.

²⁴⁹ A Reader. *Resources on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing ...*, op. cit., p. 33.

²⁵⁰ Como subraya A. DIAGNE, “A unilateral perspective on an international concern ...”, op. cit., p. 6.

²⁵¹ Disponible en ec.europa.eu.

concretar y que, en realidad, no tienen ningún alcance específico. De hecho, como vimos en su momento, este artículo 11 se limita a prever la cooperación del Estado Miembro rector del puerto -que haya apreciado pruebas de pesca INDNR en las actividades de un determinado buque pesquero- con el tercer Estado de abanderamiento, si la infracción se ha cometido en alta mar, o con el tercer Estado ribereño, si la infracción se ha cometido en aguas de un tercer país. En este sentido, la nota se limita a indicar que la Comisión ha solicitado información a determinados Estados de África occidental sobre las condiciones de acceso a sus aguas por parte de buques de terceros países.

Las únicas previsiones específicas relacionadas con los países en desarrollo en el Reglamento 1005/2008 son las referidas a que se tendrán en cuenta las dificultades específicas de los países en desarrollo y las capacidades de sus autoridades competentes respecto del seguimiento, control y vigilancia de las actividades pesqueras, a los efectos de la identificación de los terceros países no cooperantes para la realización de gestiones con estos países y su posible incorporación en la lista comunitaria de terceros países no cooperantes²⁵². Es decir, que la situación concreta de un país en desarrollo puede ser un criterio para la modulación de la decisión del Consejo sobre la identificación de este país como uno de los terceros países no cooperantes, pero que, al no haber mayores automaticidades ni desarrollos específicos, también puede hacerse una lectura en sentido contrario. De tal manera que las incapacidades técnicas y financieras de algunos países en desarrollo para adoptar medidas que permitan luchar contra la pesca INDNR -disponiendo, así, de su propia regulación sobre la conservación y ordenación de los recursos pesqueros y de los mecanismos necesarios para ejercer el control sobre los buques de su pabellón- pueden conducir a que estos países acaben incluidos en la lista de terceros países no cooperantes, derivándose de ello las correspondientes medidas coercitivas previstas en el reglamento comunitario, incluidas la prohibición general de importación de pescado y productos de pesca procedentes de estos Estados o de buques con pabellón de estos Estados.

²⁵² Vid., específicamente, lo dispuesto en el artículo 19.5.d) y en el artículo 19.7 del Reglamento 1005/2008.

En definitiva, al margen de estas escasas y discutibles disposiciones, no hay en la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR específicas previsiones y mecanismos concretos sobre la necesaria asistencia y cooperación a los países en desarrollo para la lucha contra la pesca INDNR y para la misma implementación de las nuevas disposiciones comunitarias. En este orden de ideas, resultaría aconsejable que los países en desarrollo que se hallen en dificultades para la implementación de las medidas que requiere el nuevo Reglamento comunitario se dirijan a la Comisión Europea haciendo constar sus dificultades y emprendan las negociaciones pertinentes para conseguir la ayuda y asistencia de la Unión Europea.

Resulta, por tanto, importante, que la Unión Europea haya reconocido la vulnerabilidad de los países en desarrollo y las dificultades que deberán afrontar para implementar los requerimientos establecidos en la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR, pero se hace necesario traducir este reconocimiento en medidas prácticas y efectivas de asistencia y cooperación que, obviamente, deberían ser abiertas a todos los Estados en desarrollo de manera no discriminatoria. Lo que resultaría coherente también con el enfoque del PAI-INDNR respecto de las necesidades especiales de los países en desarrollo²⁵³ y el planteamiento de principios en el sentido de que resulta esencial que los países en desarrollo no tengan que asumir una carga desproporcionada en los esfuerzos globales para combatir la pesca INDNR²⁵⁴.

De todo ello se deriva que hará falta que la asistencia y cooperación de la Unión Europea a los países en desarrollo en la lucha contra la pesca INDNR y para facilitar la efectiva implementación de las nuevas disposiciones comunitarias incluya, por tanto, todas las esferas de desarrollo normativo y administrativo y de capacitación humana, técnica y financiera que resulten pertinentes.

²⁵³ En el sentido de que debería prestarse "asistencia financiera, técnica y de otro tipo a los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados de ellos y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para que puedan cumplir más plenamente los compromisos contraídos en virtud del PAI y las obligaciones dimanantes del Derecho internacional, incluso los deberes inherentes a la condición de Estado del pabellón y Estado rector del puerto" (párrafo 85 del PAI-INDNR).

²⁵⁴ *A Reader. Resources on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing ... op. cit.*, p. 32.

En este sentido, se entiende que será necesario el establecimiento de acuerdos de asistencia y cooperación que aseguren, asimismo, la correspondiente asistencia financiera, en adición a los ya existentes instrumentos y acuerdos de financiación del desarrollo²⁵⁵. Porque, en definitiva, ante la ausencia de específicos mecanismos en la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR, habrá que acudir a los acuerdos de asociación pesqueros con terceros países y a los mecanismos comunitarios de cooperación al desarrollo.

Por lo que se refiere a los acuerdos de asociación pesqueros, debe indicarse inicialmente que lo que ha hecho históricamente la Unión Europea ha sido, en gran medida, plantear en estos acuerdos de pesca la cooperación para la mejora de la conservación y ordenación sostenible de los recursos y, en su caso, la asistencia financiera y tecnológica a determinados países en desarrollo, pero siempre a cambio de derechos de pesca. Es decir, se ha tratado de combinar, de un lado, el interés internacional de conservación y ordenación sostenible de la pesca; de otro lado, el interés del país en desarrollo en su propio desarrollo y en el control de la pesca en sus aguas jurisdiccionales; y, asimismo, el interés de la Unión Europea en determinados caladeros, ya que -como dijimos- dispone de una importante flota de pesca a distancia. Obviamente, en esta articulación y equilibrio de intereses diversos, no está claro que siempre predomine el interés internacional ni el interés del tercer país en desarrollo²⁵⁶.

Respecto de los acuerdos de pesca de la Unión Europea con terceros países conviene hacer una primera distinción entre aquellos acuerdos que no conllevan el pago por parte

de la Unión Europea de una contribución financiera de aquellos que sí la comportan²⁵⁷. La distinción, básicamente, se fundamenta en la existencia, de un lado, de unas relaciones bilaterales equilibradas -que sería el caso de los Estados ribereños vecinos de la Europa septentrional²⁵⁸- o, de otro lado, de unas relaciones bilaterales caracterizadas por las diferencias económicas, sociales e institucionales -supuesto de los Estados ribereños en desarrollo²⁵⁹-. En ambos casos, la doble perspectiva es la del acceso de los buques comunitarios a los caladeros en las aguas jurisdiccionales de los terceros Estados -y, por tanto, mantener la presencia europea en las pesquerías de gran altura- y la contribución a la pesca sostenible en interés mutuo de las partes. En todo caso, y específicamente para el segundo supuesto, la Comisión Europea sostenía, en su Comunicación de 2002 sobre el marco integrado para la celebración de Acuerdos de asociación pesqueros con terceros países²⁶⁰, que las relaciones pesqueras bilaterales de la Unión Europea deberían basarse cada vez menos en acuerdos de acceso y más en acuerdos de asociación capaces de contribuir a una pesca responsable y sostenible.

En esta Comunicación, la Comisión postulaba también un cambio de orientación de los acuerdos pesqueros -es decir, un reajuste de los principios políticos, en la terminología de la misma Comisión- que justificase la contribución financiera de la Unión Europea como una manera de aportar una ayuda adecuada al desarrollo y a la gestión de una política pesquera sostenible en los terceros países donde faena la flota de gran altura comunitaria, más que como el simple pago en

²⁵⁵ Vid., en este sentido, *Development impact of the Council regulation establishing a European Community system ...*, op. cit., p. 70

²⁵⁶ La Comisión sostenía en el año 2000 que la Comunidad debía conseguir un equilibrio -por cierto, difícil de obtener- entre los siguientes objetivos: la solidaridad con los países en desarrollo que dependen vitalmente de los recursos pesqueros; el interés comercial continuar importando pescado para satisfacer la demanda de los consumidores y de la industria alimentaria; el interés económico y social de apoyar a determinados sectores pesqueros europeos en sus actividades pesqueras en aguas lejanas; y una profunda preocupación por el medio ambiente y la conservación y ordenación sostenible de los recursos pesqueros [vid. la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Industria pesquera y reducción de la pobreza, Documento COM(2000) 724 final, de 8 de noviembre de 2000, pp. 8-9].

²⁵⁷ Se trataría de la distinción entre acuerdos "reciprocal and compensatory" (vid. en relación a la falta de coherencia de estos segundos con la acción comunitaria de promoción del desarrollo sostenible en Ch. BRETHERTON; J. VOGLER, "The European Union as a Sustainable Development Actor: the Case of External Fisheries Policy, *European Integration*, vol. 30, 2008.3, vol. 30, pp. 409 y ss.).

²⁵⁸ Los acuerdos de pesca vigentes sin compensación financiera y que, básicamente, consisten en un intercambio directo de cuotas, son los celebrados con Islandia, Noruega y las Islas Feroe (vid. el listado disponible en ec.europa.eu).

²⁵⁹ Los acuerdos bilaterales de pesca vigentes con compensación financiera son los celebrados con Cabo Verde, Comoras, Costa de Marfil, Gabón, Groenlandia, Guinea, Guinea-Bissau, Islas Salomón, Kiribati, Madagascar, Marruecos, Mauritania, Micronesia, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe y Seychelles (*ibid.*)
²⁶⁰ Documento COM(2002) 637 final, de 23 de diciembre de 2002, p. 4.

contraprestación de los derechos de acceso para las flotas europeas que, en el fondo, podría considerarse como una subvención indirecta a favor de los pescadores europeos. Con ello se reafirmaría el compromiso de la Unión Europea con el desarrollo sostenible de las actividades pesqueras a escala internacional²⁶¹.

Con esta nueva orientación se pretende favorecer la coherencia entre las dimensiones exterior e interior de la Política Pesquera Común, así como entre esta política y la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea, de tal manera que los instrumentos y procedimientos de cada una de estas políticas contribuyan a la consecución de los objetivos generales de sostenibilidad de las actividades de pesca en las aguas jurisdiccionales de los Estados ribereños asociados²⁶². En este sentido, los acuerdos de asociación pesqueros deberían integrarse plenamente en las estrategias de desarrollo de los países ribereños en desarrollo ya que, como se ha reconocido internacionalmente, deben ser los propios países en desarrollo los que establezcan sus prioridades de desarrollo.

La nueva normativa comunitaria sobre la pesca INDNR reforzará la actuación derivada de estos acuerdos bilaterales que, normalmente, prevén también la cooperación en la lucha contra la pesca INDNR y que tienen también por objeto el apoyo de las políticas pesqueras de la otra parte contratante. En efecto, en estos acuerdos se establece, de manera general, que su ámbito de aplicación comprende la cooperación en materia de disposiciones para la vigilancia de las actividades pesqueras en las aguas

²⁶¹ Es decir, enmarcando en este sentido la dimensión exterior de la Política Pesquera Común con unos objetivos coherentes de política de desarrollo y de reducción de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible [vid., al respecto, fundamentalmente y a título ilustrativo, la ya citada Comunicación de la Comisión sobre Industria pesquera y reducción de la pobreza, Documento COM(2000) 724 final, p. 10; la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible" (Documento COM(2002) 82 final, de 13 de febrero de 2002, p. 15); y el denominado "Consenso europeo sobre desarrollo", Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea (DO C 46, de 24 de febrero de 2006, párrafo 49)].

²⁶² Vid. la Comunicación de la Comisión, Documento COM(2002) 637 final ya citado, p. 10.

jurisdiccionales del tercer Estado con objeto de garantizar el cumplimiento de la eficacia de las medidas de conservación y de ordenación de los recursos pesqueros y la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada²⁶³. En esta esfera, la adquisición de barcos patrulla, de sistemas satelitales de observación, de equipos de radar y la asistencia para introducir o adaptar la regulación pertinente son algunos ejemplos de la importante contribución de los Acuerdos de asociación pesqueros en la mejora de los mecanismos de control y ordenación pesquera²⁶⁴.

Se trata, por tanto, de una nueva orientación y un ámbito de aplicación de los acuerdos de asociación pesqueros que, sin duda, introduce perspectivas favorables a la cooperación y a la asistencia a los países en desarrollo en la esfera de la lucha contra la pesca INDNR, facilitando el establecimiento de las disposiciones legales y administrativas necesarias y, por tanto, el cumplimiento de las exigencias comunitarias establecidas en el Reglamento 1005/2008. Todo lo cual resulta de gran importancia, aunque deba constatarse un obvio límite a esta orientación en el hecho de que los acuerdos de asociación pesqueros se dirigen a Estados ribereños y no, de una manera más amplia, a Estados de pabellón con flotas de pesca en alta mar o en aguas jurisdiccionales de otros Estados. Además, como hemos visto, el número de acuerdos de asociación pesqueros vigentes es limitado por lo que habrá que estar, también, a otros mecanismos de relaciones exteriores o de cooperación al desarrollo de la Unión Europea. Así, además de los acuerdos bilaterales de pesca, la Unión Europea también podría establecer cláusulas en relación a la lucha contra la pesca INDNR y a la cooperación en esta esfera en otros acuerdos internacionales que celebrara en el marco de sus relaciones exteriores, ya fueran de asociación o euromediterráneos²⁶⁵.

²⁶³ Vid., por ejemplo, en el artículo 1 del Acuerdo de asociación en el sector pesquero con Cabo Verde o en el artículo 1 del Acuerdo con Groenlandia, ambos ya citados.

²⁶⁴ Vid. la Nota informativa "Fisheries Partnership Agreements, a way to supply community markets while preserving fisheries resources and supporting development in the partner countries", disponible en la página de la Comisión ec.europa.eu.

²⁶⁵ Vid., por ejemplo, el artículo 23 del Acuerdo de diálogo político entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, de una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros, de otra [Documento COM(2003) 695 final].

Por último, otra vía de generar impacto en el fortalecimiento de la lucha contra la pesca INDNR en los países en desarrollo y proporcionar recursos y capacidades para hacer frente a esta lucha y cumplir con los requisitos de la nueva normativa comunitaria podría consistir en su incorporación como una de las prioridades en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, financiando y prestando la asistencia técnica necesaria para que los países en desarrollo destinatarios de la ayuda establezcan sistemas de control de pesca y medidas para la conservación y ordenación de los recursos pesqueros²⁶⁶.

C) Las actividades de capacitación y asistencia técnica a los países en desarrollo de la Unión Europea y de otras organizaciones internacionales desde otros marcos y regímenes jurídicos internacionales

Además de la referencia a las actividades de asistencia y cooperación de la Unión Europea con terceros países, especialmente países en desarrollo, a los efectos de fortalecer las capacidades de los Estados en relación con los sistemas de control de pesca y, por tanto, en la implementación de los requerimientos de la nueva normativa comunitaria sobre la pesca INDNR, resulta conveniente también, una breve referencia a otros marcos internacionales en los que puede incardinarse esta asistencia y cooperación y en los que la Unión Europea mantiene, asimismo, importantes compromisos.

De entrada, debe insistirse en que los Estados y las organizaciones internacionales pertinentes, en particular la FAO, deberían proporcionar a los países en desarrollo y países en transición asistencia financiera y técnica orientada a la creación de capacidades en ámbitos como la mejora de la ordenación pesquera y la elaboración y aplicación de sistemas de documentación de las capturas, de certificación para el comercio y de ecoetiquetado²⁶⁷. Una vía posible son las actividades de creación de capacidad y fortalecimiento institucional realizadas por la FAO, en ocasiones con el apoyo de la *International Monitoring, Control and Surveillance Network for Fisheries-Related Activities* (Red Internacional de Seguimiento,

Control y Vigilancia) a la que pertenecen órganos gubernamentales competentes en la materia de diversos Estados, incluidos Estados Miembros de la Unión Europea²⁶⁸. En esta perspectiva más general, no hay duda de que la actividad operacional de la FAO en la cooperación y asistencia técnica para combatir la pesca INDNR responde a uno de los ejes esenciales de su actividad en el ámbito pesquero²⁶⁹. No se trata, sin embargo, de entender que la FAO debe ayudar a sus Estados miembros, en particular países en desarrollo, a cumplir con las exigencias y requisitos establecidos por la Unión Europea, una organización económica de integración regional; de lo que se trata es de que la FAO contribuya a que los Estados ajusten sus reglamentaciones y sus sistemas de control de pesca, es decir, sus capacidades normativas, institucionales y técnicas, a lo que de ellos exigen sus obligaciones internacionales; lo que, de otra parte, comportará, asimismo, la adecuada satisfacción de los requerimientos comunitarios.

En este sentido, por ejemplo, el Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 establece obligaciones generales de cooperación e información entre las partes²⁷⁰ y, específicamente, prevé que "Las Partes cooperarán a escala mundial, regional, subregional o bilateral y, cuando sea oportuno, con el apoyo de la FAO y de otras organizaciones internacionales o regionales, para prestar asistencia, incluyendo asistencia técnica, a las Partes que son países en desarrollo a fin de ayudarles a cumplir sus obligaciones de conformidad con el presente Acuerdo"²⁷¹. Existen, por tanto, en el plano

²⁶⁶ En esta red internacional la Comisión Europea y la FAO tienen la condición de observadores (vid. mayor información disponible en www.imcsnet.org).

²⁶⁹ Mediante instrumentos como el Programa *FishCode*, Partenariado Global para la Pesca Responsable, y su componente de Apoyo para la implementación del PAI-INDNR y la celebración de talleres regionales y nacionales de creación de capacidades. Como parte de su Programa ordinario, la FAO presta asistencia a los países en desarrollo en las siguientes esferas: examen y revisión de legislaciones nacionales; mejora y armonización de datos pesqueros y otros datos conexos; fortalecimiento de las instituciones regionales; y el fortalecimiento y la mejora de los sistemas integrados de SCV, incluidos los sistemas de localización de buques (SLB) por satélite (vid., por ejemplo, el Informe sobre los progresos realizados en la aplicación del PAI-INDNR, Documento C 2003/21, párrafo 25).

²⁷⁰ Vid. en este sentido, el artículo V del Acuerdo sobre cumplimiento de 1993. Nótese, además, la conexión de contenidos entre lo que dispone este artículo y lo previsto en el artículo 11 del Reglamento 1005/2008, al que ya nos hemos referido.

²⁷¹ Artículo VII del Acuerdo sobre cumplimiento de 1993.

²⁶⁶ Vid., al respecto, *Commission Staff Working Document...*, op. cit., p. 35.

²⁶⁷ Vid. *Comercio pesquero responsable*, FAO *Orientaciones técnicas ...*, op. cit. pp. 8–9.

internacional, específicas obligaciones de asistencia a los países en desarrollo que, además de incumbir a los Estados parte en el Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 -entre los cuales se encuentra la Unión Europea-, también incumben a la FAO y a otras organizaciones internacionales o regionales.

De otro lado, aunque el Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 sólo reúne a 49 Estados parte -incluida la Unión Europea- y sólo entró en vigor en el año 2003, no hay duda de que su potencialidad podría alcanzar incluso a terceros Estados como se deriva de lo dispuesto en su artículo VIII que, entre otras disposiciones, establece que “Las Partes alentarán a todo Estado que no sea parte en este Acuerdo a aceptarlo y alentarán a cualquiera que no sea Parte a adoptar leyes y reglamentos en conformidad con lo dispuesto en el presente Acuerdo”²⁷². En este sentido, el planteamiento comunitario de exigencia de la validación por parte de las autoridades del Estado de pabellón de los correspondientes certificados de captura concuerda plenamente tanto con las obligaciones derivadas del Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 para sus Estados parte como con las obligaciones de las partes en este Acuerdo de alentar a terceros Estados a adoptar leyes y reglamentos en conformidad con lo dispuesto en el mismo, es decir, adoptando las medidas que sean necesarias para la conservación de los recursos vivos de alta mar.

Por su parte, el Código de Conducta para la Pesca Responsable establece entre sus objetivos el de “facilitar y promover la cooperación técnica y financiera, así como otros tipos de cooperación, en la conservación de los recursos pesqueros y la ordenación y el desarrollo de la pesca”²⁷³, lo que se acompaña de disposiciones específicas respecto de los países en desarrollo y de sus especiales requerimientos²⁷⁴. Se trata de un planteamiento que toma en consideración las capacidades de los países en desarrollo -es decir, sus circunstancias y necesidades especiales- para poner en práctica todas las recomendaciones del Código de Conducta y que, por tanto, formula una recomendación general a los Estados, a las organizaciones internacionales pertinentes y a las instituciones financieras para que adopten

medidas para atender las necesidades de los Estados en desarrollo en ámbitos como la asistencia financiera y técnica, la transferencia de tecnología, la capacitación y la cooperación científica.

Asimismo, el propio PAI-INDNR establece una recomendación en relación a la cooperación internacional para que todos los Estados tengan las capacidades y los recursos técnicos necesarios para ejecutar el PAI, incluyendo la constitución de fondos especiales en los ámbitos nacional, regional o mundial²⁷⁵. Más concretamente, como ya hemos indicado, la parte V del PAI-INDNR establece en su párrafo 85 que “Los Estados, con el apoyo de la FAO y de las instituciones y mecanismos financieros internacionales pertinentes, cuando proceda, deberían cooperar con el fin de apoyar la formación y la creación de capacidad y examinar la posibilidad de prestar asistencia financiera, técnica y de otro tipo a los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados de ellos y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para que puedan cumplir más plenamente los compromisos contraídos en virtud del PAI y las obligaciones dimanantes del derecho internacional, incluso los deberes inherentes a la condición de Estado del pabellón y Estado rector del puerto”. Además de los Estados, corresponde propiamente a la FAO prestar apoyo a la elaboración y aplicación de planes nacionales y regionales para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR mediante proyectos concretos de asistencia técnica en los países, con cargo a los recursos del programa ordinario y utilizando los fondos extrapresupuestarios que se pongan a su disposición²⁷⁶. Más aún si, como sucede todavía en la actualidad, la mayoría de los países en desarrollo aún no han elaborado sus propios planes nacionales de acción para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR²⁷⁷.

²⁷⁵ Párrafo 33 del PAI-INDNR.

²⁷⁶ Párrafo 89 del PAI-INDNR. El párrafo 25 del PAI-INDNR hacía un llamamiento a la adopción en el plazo de tres años de los planes nacionales para propiciar la consecución de los objetivos del PAI y preveía también (párrafo 26) que cada cuatro años los Estados deberían examinar la aplicación de estos planes con objeto de aumentar su eficacia, e informar a la FAO de ello (párrafo 87).

²⁷⁷ Con lo que tienen mayores dificultades para ajustarse a los requerimientos que establece la nueva normativa comunitaria (vid., en este sentido, por ejemplo, el seminario organizado por la Secretaría del grupo de países ACP en Bruselas el 19 de mayo de 2009,

²⁷² Artículo VIII.1 del Acuerdo sobre cumplimiento de 1993.

²⁷³ Artículo 2, letra e) del Código de Conducta.

²⁷⁴ Fundamentalmente, artículo 5 del Código de Conducta.

De otra parte, y más allá de las consideraciones derivadas de estas perspectivas general y específica del régimen internacional de la pesca y de la actuación de la FAO al respecto, hay otros regímenes internacionales particulares que pueden conectarse con la pesca INDNR y que establecen disposiciones sobre asistencia y cooperación, y respecto de los cuales está acreditado el compromiso de la Unión Europea y de sus Estados Miembros. En efecto, en muchas ocasiones, la pesca INDNR, en especial en pesquerías industriales, puede estar asociada a otras formas de delincuencia internacional, en particular la delincuencia organizada²⁷⁸ y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero, y a otros tipos de delitos en el mar, como la piratería, el tráfico de personas o el contrabando de drogas; en otras ocasiones, aprovecha y toma ventaja de administraciones poco transparentes o corruptas en relación con el registro de buques o las autorizaciones de pesca o de funcionarios corruptos que no cumplen adecuadamente sus funciones de vigilancia, control e inspección²⁷⁹.

Planteados de esta manera los vínculos entre la actividad de pesca INDNR y otras formas de actividades ilícitas como la delincuencia internacional organizada o la corrupción, cabe acudir también a las disposiciones establecidas en los convenios internacionales que configuran sendos regímenes internacionales particulares tanto para combatir con otro enfoque la pesca INDNR como para facilitar cooperación y asistencia técnica a los países en desarrollo²⁸⁰. Por señalar, tan sólo, los dos Convenios universales más significativos en esta esfera²⁸¹, la Unión Europea es parte tanto de la

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 15 de noviembre de 2000²⁸² como de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción de 31 de octubre de 2003²⁸³, y en ambas Convenciones se prevén disposiciones sobre la promoción, la facilitación y el apoyo a la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la delincuencia transnacional organizada y la corrupción, particularmente en los países en desarrollo²⁸⁴. Es decir, que a través de estos otros regímenes internacionales tanto la Unión Europea como el resto de Estados partes, incluidos los Estados Miembros de la Unión Europea, deben hacer esfuerzos para facilitar a los países en desarrollo la aplicación de ambas Convenciones y, en esta misma medida, contribuir a fortalecer las capacidades en la lucha contra la pesca INDNR.

3. EL FORTALECIMIENTO DEL ENFOQUE DE MEDIDAS DEL ESTADO RECTOR DEL PUERTO EN LA LUCHA CONTRA LA PESCA INDNR

La ausencia de carácter obligatorio del Código de Conducta para la Pesca Responsable y del PAI-INDNR, las limitaciones materiales derivadas del Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995 (sólo especies transzonales y altamente migratorias) y las limitaciones espaciales del Acuerdo de cumplimiento de 1993 (sólo alta mar) a las que ya nos hemos referido, así como la vigencia del principio de jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón, dificultan enormemente enfocar la lucha contra la pesca INDNR sólo sobre la base de la responsabilidad del Estado de pabellón. En este sentido, las tendencias internacionales más recientes pasan -como vimos- por tratar

G. HOSCH, *Session 2: IUU fishing, overcapacity and the need for sound fisheries management*, referencia ACP/84/055/09 SEDT/GH/fk, p. 6, disponible en www.acpsec.org.

²⁷⁸ En su ya citada última resolución sobre la pesca sostenible, la Asamblea General de las Naciones Unidas observaba con inquietud las posibles conexiones entre la delincuencia organizada internacional y la pesca ilegal en algunas regiones del mundo (Resolución 64/72, párrafo 61).

²⁷⁹ Vid. *A Reader. Resources on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing ...*, op. cit., p. 5.

²⁸⁰ Además de plantearse, por ejemplo, la investigación de actividades de pesca INDNR por parte de organismos de cooperación policial, como la Europol.

²⁸¹ Es decir, la margen de los Convenios de carácter regional como la Convención Interamericana contra la corrupción de 29 de marzo de 1996, el Convenio de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción de 17 de diciembre de 1997, el Convenio penal sobre la corrupción

del Consejo de Europa de 4 de noviembre de 1998, el Convenio civil sobre corrupción del Consejo de Europa de 4 de noviembre de 1999, y la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción de 11 de julio de 2003.

²⁸² Aprobada mediante la Resolución 55/25, de 15 de noviembre de 2000, de la Asamblea General (vid. texto y situación de ratificaciones en www.unodc.org). La Unión Europea es parte de la misma desde 21 de mayo de 2004 (DO L 261, de 6 de agosto de 2004).

²⁸³ Vid. texto y situación de ratificaciones en www.unodc.org. La Unión Europea es parte de la misma desde 12 de noviembre de 2008 (DO L 287, de 29 de octubre de 2008).

²⁸⁴ Vid., particularmente, el artículo 30 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el artículo 60 de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

de centrar el enfoque tanto en las obligaciones del Estado de pabellón como en las de los demás Estados implicados, sean éstos el Estado rector del puerto, el Estado ribereño o el Estado de transformación y de comercialización²⁸⁵. Bajo esta perspectiva, tiene pleno encaje la nueva normativa comunitaria sobre la pesca INDNR que, de esta manera, puede contribuir también, decisivamente, a fortalecer el enfoque específico en relación con las medidas del Estado rector del puerto. En efecto, uno de los ejes de este nuevo enfoque es el de abordar una orientación en la que se establezcan los deberes y derechos del Estado rector del puerto en la lucha para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR²⁸⁶, lo que ha acabado confluyendo en la reciente adopción por la Conferencia de la FAO del Acuerdo sobre las MEP²⁸⁷. Para ordenar el estudio que nos ocupa, vamos a abordar, en primer lugar, el análisis caracterológico y la interacción normativa de la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR en relación con el Acuerdo sobre las MEP y, en segundo lugar, el papel de la Unión Europea en la implementación futura de este Acuerdo.

A) La reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR y el Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto

En este orden de ideas, resulta pertinente el análisis en términos comparativos y de interacción normativa entre la reglamentación comunitaria y del Acuerdo sobre las MEP,

²⁸⁵ Así, en el preámbulo del Acuerdo sobre las MEP se reconoce que "las medidas para hacer frente a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada deben basarse en la responsabilidad principal del Estado del pabellón y hacer uso de toda la jurisdicción disponible de conformidad con el Derecho internacional, incluidas las medidas del Estado rector del puerto, las medidas del Estado ribereño, las medidas relativas al mercado y las medidas para velar por que los nacionales no apoyen ni realicen actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada" (párrafo 3 del preámbulo del Acuerdo).

²⁸⁶ Vid., en general, T. LOBACH, *Port State Control of Foreign Fishing Vessels*, *FAO Legal Papers Online*, nº 29 (May 2002), disponible en www.fao.org/legal, y E.J. MOLENAAR, "Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage", *Ocean Development and International Law*, 2007, vol. 38, pp. 225–257.

²⁸⁷ Como precedente de este Acuerdo debe señalarse que, en el contexto de facilitar la aplicación del PAI-INDNR y con características fundamentalmente operacionales, el Comité de Pesca de la FAO adoptó en el año 2005 el *Modelo de sistema sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada*, disponible en ftp.fao.org.

motivo por el que nos ocupamos, en primer lugar, de los caracteres específicos de ambos cuerpos normativos y, en segundo lugar, de la interacción normativa entre ellos.

a) Caracteres específicos de la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR y del Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto

Como ya hemos indicado anteriormente, la reglamentación comunitaria responde claramente a la línea de un enfoque amplio e integrado en relación con las medidas para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, y así ya venía previsto en el Plan de acción comunitario de 2002. De hecho, ha de reconocerse que esta perspectiva es la misma que figura ya en el PAI-INDNR cuando se propone que se incorporen en la lucha contra la pesca INDNR tanto medidas respecto del Estado de abanderamiento, como respecto del Estado rector del puerto, del Estado ribereño, del Estado de comercialización o de cualquier otro Estado que deba velar porque sus nacionales no respalden ni practique pesca INDNR²⁸⁸. La nueva normativa comunitaria, tal como ha sido analizada en páginas anteriores, responde a este enfoque más amplio y global, pues sitúa a la Unión Europea como una organización regional con competencias atribuidas por sus Estados Miembros y que establece obligaciones para sus Estados Miembros en tanto que Estados Miembros de abanderamiento, Estados Miembros rectores del puerto, Estados Miembros ribereños o Estados Miembros de comercialización o importación; y que, al mismo tiempo, genera consecuencias para terceros Estados y un cierto ámbito de aplicación extraterritorial atendiendo a la aproximación comercial que se hace a la lucha contra la pesca INDNR, con la única condición de que exista un vínculo con la Unión Europea, ya sea por razón de la importación o exportación de pesca y productos pesqueros a territorio o desde territorio de la Unión Europea, ya sea porque nacionales de los Estados Miembros estén involucrados en la pesca INDNR.

En este sentido, el punto clave es que la normativa comunitaria pretende cubrir todas las dimensiones del fenómeno de la pesca INDNR y, más allá de los derechos y obligaciones que establece para los Estados

²⁸⁸ Párrafo 9.3 del PAI-INDNR.

Miembros, reitera y establece obligaciones para diferentes destinatarios en la medida que exista este punto de conexión con la Unión Europea, y ya sean Estados de abanderamiento, Estados rectores del puerto, Estados ribereños o Estados de comercialización. Por su parte, el Acuerdo sobre las MEP se focaliza exclusivamente en las medidas que pueden adoptar los Estados rectores del puerto, y sólo de manera más indirecta y tangencial aborda cuestiones relacionadas con los derechos y obligaciones de otros Estados. De ahí que quepa afirmarse el carácter más global e integrador de la normativa comunitaria en relación con el carácter más específico del Acuerdo sobre las MEP.

Por lo que se refiere al proceso de adopción del Acuerdo sobre las MEP cabe señalar, además, que el Plan de actuación comunitario de 2002 ya preveía una iniciativa diplomática comunitaria para celebrar una conferencia internacional con el fin de negociar un acuerdo internacional que estableciera los derechos y obligaciones de los Estados del puerto para el acceso de los buques pesqueros a las instalaciones portuarias²⁸⁹. Desde este punto de vista, el PAI-INDNR proponía medidas del Estado rector del puerto e indicaba la conveniencia de que debían desarrollarse y elaborarse nuevas medidas sobre la base de la cooperación entre los Estados, y a escala bilateral y multilateral, pero no sugería, específicamente, la adopción de una convención internacional sobre este tipo de medidas²⁹⁰.

Este diferente carácter general de la normativa comunitaria respecto del Acuerdo sobre las MEP se desprende claramente del análisis del ámbito de aplicación de ambos cuerpos normativos. En efecto, el ámbito de aplicación de la reglamentación comunitaria y del Acuerdo sobre las MEP es distinto, tanto en términos de definición de INDNR como en términos materiales, de buques pesqueros afectados, de aguas jurisdiccionales o de conceptualización de las actividades pesqueras.

Así, en primer lugar, mientras que el Reglamento 1005/2008 reproduce en su

artículo 2 las definiciones de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada adoptadas internacionalmente en el marco del PAI-INDNR, el Acuerdo sobre las MEP se limita a remitir esta definición a lo dispuesto en el párrafo 3 del PAI-INDNR²⁹¹. Aunque parezca que estamos refiriéndonos a lo mismo, lo cierto es que, como ya se ha indicado anteriormente, el apartado 4 del párrafo 3 del PAI-INDNR establece una previsión -tipo cláusula de salvaguardia- en la que se dispone que, no obstante la definición de pesca no reglamentada que se incorpora en el párrafo 3.3, "puede que cierta pesca no reglamentada tenga lugar de una manera que no esté en violación del derecho internacional aplicable, y que tal vez no requiera la aplicación de las medidas previstas en el Plan de Acción Internacional". Se trata de una disposición que, por remisión, debe entenderse incorporada en el Acuerdo sobre las MEP pero que no está incorporada en estos términos en el Reglamento comunitario. Ciertamente, la misma definición de pesca no reglamentada ya establece que, bien sea en la zona de aplicación de una OROP, bien sea en alta mar, para hablar de pesca no reglamentada ésta debe llevarse a cabo de una manera que no esté en consonancia con las medidas de conservación y ordenación de dicha organización o que no esté en consonancia con las responsabilidades relativas a la conservación de los recursos marinos vivos que incumben al Estado en virtud del Derecho internacional. Que el tema no es pacífico lo prueba el mismo hecho de que durante el proceso de elaboración del Acuerdo sobre las MEP se planteara, por parte de algunos Estados, la necesidad de redefinir, si no todo el concepto de pesca INDNR, sí al menos la pesca no reglamentada²⁹².

²⁹¹ Artículo 1 e) del Acuerdo sobre las MEP. No se aceptaron propuestas en relación a la incorporación de una definición completa en el Acuerdo, aunque lo cierto es que esta remisión al PAI-INDNR puede producir una cierta inseguridad jurídica -o consideración de imperfección legal del Acuerdo-, atendiendo al hecho de que el PAI-INDNR es un documento jurídicamente no vinculante y que, por tanto, podría estar sujeto a cambios en el futuro a través de un proceso "menos legal" (vid. al respecto el *Informe de la Consulta técnica para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada*, Documento FIEL/R914, párrafos 23 a 26, disponible en www.fao.org).

²⁹² A lo largo de las distintas fases de la Consulta Técnica, diversos países (Australia, Canadá, la Comunidad Europea, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Islandia, las Islas Cook, Japón, Noruega, Nueva

²⁸⁹ Actuación núm. 14 del Plan de actuación de la Comisión de 2002 [Documento COM(2002) 180 final, ya citado].

²⁹⁰ Vid. párrafos 52 a 64 del PAI-INDNR, especialmente, párrafos 62 y 63.

En segundo lugar, el Acuerdo sobre las MEP establece una amplia gama de medidas que puede adoptar el Estado rector del puerto en relación con el acceso y el uso de las facilidades portuarias que sólo afectan a buques pesqueros de terceros países, mientras que para los buques pesqueros nacionales del Estado rector del puerto corresponde plenamente a este Estado decidir qué tipo de medidas o qué tratamiento otorgar a los buques de su nacionalidad y bajo su pabellón²⁹³. Como dijimos anteriormente, el conjunto de la normativa de la Unión Europea -entendiendo por tal no sólo la normativa sobre la pesca INDNR sino también los otros pilares y, especialmente, la normativa comunitaria sobre control de pesca- establece, por el contrario, una amplia gama de medidas de control tanto en relación con los buques pesqueros de terceros países como en relación con los buques pesqueros nacionales de los Estados Miembros²⁹⁴.

Adicionalmente, el Acuerdo sobre las MEP establece que una parte podrá decidir no aplicar las disposiciones del Acuerdo a los “buques fletados por sus nacionales exclusivamente para pescar en zonas sometidas a su jurisdicción nacional y que operen en las mismas bajo su autoridad”. Sin embargo, estos buques -fletados por sus nacionales pero con pabellón de terceros países y que realizan actividades pesqueras exclusivamente en sus aguas jurisdiccionales- estarán sujetos a medidas que deberán ser tan eficaces como las medidas aplicadas en relación con los buques autorizados a

Zelandia y la República de Corea) se manifestaron en la línea de enmendar la definición de la pesca INDNR contenida en el PAI-INDNR, en particular en lo referente a la pesca no reglamentada, con el objeto de que la definición resultara menos ambigua y más apropiada (vid. en *ibid.*, párrafo 21).

²⁹³ Si bien el artículo 20.6 del Acuerdo sobre las MEP establece que cada Parte velará por que “las medidas aplicadas a los buques que enarbolan su pabellón sean al menos tan efectivas para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR y las actividades relacionadas con la pesca en apoyo de la pesca INDNR” como las medidas aplicadas a los buques de terceros países a los que resulta de aplicación de este Acuerdo.

²⁹⁴ Este argumento de la diferenciación de trato que el Derecho internacional permite en relación con los buques pesqueros de terceros países que libremente quieran acceder a las aguas jurisdiccionales y a los puertos de los Estados refuerza, en el fondo, el argumento de la presencia de una diferenciación de regulación de la que no necesariamente debe derivarse un carácter discriminatorio de la normativa europea (vid. H. BAUMÜLLER, “Combating Illegal Fishing in the EU: Interaction ..”, *op. cit.*, p. 7).

enarbolan su pabellón²⁹⁵. Evidentemente, el Acuerdo sobre las MEP también podía prever un incremento y unos estándares armonizados de los controles en puerto para todos los buques pesqueros, fueran nacionales o de terceros países²⁹⁶. De hecho, como decimos, la Unión Europea así lo hace, aunque sea en normativas distintas: el Reglamento de control de régimen de control de pesca y el Reglamento sobre la pesca INDNR. Sin embargo, en la negociación del Acuerdo sobre las MEP fue evidente que los Estados estaban sólo dispuestos a reforzar los mecanismos de control en puerto y de acceso a puerto para buques pesqueros de terceros países, reservándose la jurisdicción completa y los controles en relación con sus buques propios. Lo que nos lleva, de nuevo, a la consideración de las responsabilidades y a las medidas de control en relación con la conservación y ordenación de los recursos pesqueros que, de conformidad con el Derecho internacional, corresponden a los Estados de abanderamiento.

En tercer lugar, y al igual que la normativa comunitaria formula una amplia conceptualización de qué se entiende por actividades pesqueras a los efectos de determinar la involucración en pesca INDNR, en el Acuerdo sobre las MEP se entiende también por actividades relacionadas con la pesca “cualquier operación de apoyo o preparación de la pesca, con inclusión del desembarque, el empaquetado, la elaboración, el transbordo o el transporte de pescado que no haya sido previamente desembarcado en un puerto, así como la provisión de personal, combustible, artes de pesca y otros suministros de mar”²⁹⁷, lo que, cuanto menos, permite cubrir posibles agujeros normativos y una acción más global²⁹⁸.

²⁹⁵ Artículo 3.2 del Acuerdo sobre las MEP.

²⁹⁶ Cuestión distinta a la que nos ocupa es que las medidas del Estado rector del puerto relacionadas con la pesca deban integrarse con el sistema más amplio de controles del Estado rector del puerto, como prevé el artículo 5.a) del Acuerdo sobre las MEP. En este mismo sentido, baste mencionar simplemente la refundición normativa operada mediante la Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto, que tiene por objeto aspectos relacionados con la seguridad marítima, la protección marítima, la protección del medio ambiente marino y las condiciones de vida y de trabajo a bordo de los buques (DO L 131, de 28 de mayo de 2009).

²⁹⁷ Artículo 1.d) del Acuerdo sobre las MEP.

²⁹⁸ Aunque la definición de “buque” contenida en el artículo 1.j) del Acuerdo (“cualquier navío, barco de oro

En otro orden de ideas, mientras que el Reglamento comunitario establece un amplio abanico de medidas coercitivas y sancionatorias, incluyendo la determinación de la pesca INDNR y, especialmente, el establecimiento de la lista de buques de pesca INDNR y la lista de terceros países no cooperantes, el Acuerdo sobre las MEP tiene un alcance más limitado por lo que respecta a las medidas susceptibles de ser adoptadas cuando, tras realizar una inspección, se desprenda que existan motivos fundados para considerar que un buque ha incurrido en actividades de pesca INDNR ²⁹⁹. Se prevé, tan sólo, de un lado, la información sobre estas conclusiones al Estado del pabellón del buque y, según proceda, a otros Estados ribereños, OROP y otras organizaciones, así como al Estado de nacionalidad del capitán o patrón del buque; y, de otro lado, la denegación del uso del puerto a los fines de desembarque, transbordo, empaquetado y procesamiento de pescado que no haya sido desembarcado previamente, así como para los otros servicios portuarios, salvo aquellos esenciales para la seguridad o la salud de la tripulación o para la seguridad del buque ³⁰⁰.

En efecto, se trata, de un lado, de un limitado alcance, pero debe insistirse en que es un alcance de mínimos, ya que nada impide la adopción por parte del Estado rector del puerto de otras medidas, incluidas las medidas que el Estado de pabellón del buque haya solicitado expresamente o haya consentido, siempre que sean conformes con el Derecho internacional ³⁰¹. De otro lado, las medidas del Estado rector del puerto relacionadas con la pesca INDNR deben enmarcarse en el sistema más amplio de controles del Estado rector del puerto y, a estos efectos, deben tenerse en cuenta otros regímenes internacionales, como los de la Organización Marítima Internacional (OMI) o

tipo o embarcación utilizado, equipado para ser utilizado o destinado a ser utilizado para la pesca o actividades relacionadas con la misma”) deja en manos del Estado rector del puerto la decisión sobre si el buque está “destinado” a ser utilizado para la pesca o actividades relacionadas con la misma (vid. al respecto, la posición de Japón expresada en la Consulta Técnica, *loc. cit.*, párrafo 27).

²⁹⁹ El problema es, como vimos antes, la dificultad de situar en el Derecho Internacional un fundamento jurídico suficiente para justificar acciones más coercitivas del Estado rector del puerto por actividades llevadas a cabo por buques pesqueros de terceros países en alta mar o fuera de sus aguas jurisdiccionales.

³⁰⁰ Artículos 18.1 y 18.2 del Acuerdo sobre las MEP.

³⁰¹ Artículo 18.3 del Acuerdo sobre las MEP.

los de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en relación con la seguridad del transporte marítimo y de los trabajadores en el mar ya que, en paralelo a lo operado en el ámbito de la pesca, ante la falta de controles de los Estados de abanderamiento, también en estos ámbitos la tendencia actual es la de complementarlo con medidas de control por parte de los Estados rectores del puerto ³⁰².

Por último, el Acuerdo sobre las MEP será de aplicación, por parte de los Estados parte en dicho Acuerdo, sólo en relación con el acceso a sus puertos y la utilización de los servicios portuarios, estableciéndose los adecuados sistemas de control e inspección. Sin embargo, en la medida que el Acuerdo se aplicará a la pesca realizada en zonas marinas donde ésta sea ilegal, no declarada o no reglamentada en los términos definidos por el PAI-INDNR -y se aplicará también a las actividades relacionadas de apoyo a la pesca- puede afirmarse que, en realidad, tiene un mayor alcance espacial, pues abarcará también zonas de alta mar y, potencialmente, las aguas jurisdiccionales de terceros Estados no partes en el Acuerdo. Es decir, aunque sea de una manera más tímida e imprecisa que en el caso de las disposiciones de la Unión Europea, no hay duda del amplio alcance espacial del Acuerdo sobre las MEP.

b) La interacción normativa entre la reglamentación comunitaria sobre la pesca INDNR y del Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto

Establecido este análisis en términos de ámbito de aplicación y atendiendo a que ambos cuerpos normativos incorporan un conjunto de disposiciones sobre el control e inspección de los buques pesqueros de terceros países -que forman parte de las medidas que deben aplicar los Estados Miembros rectores del puerto- resulta

³⁰² Vid. al respecto, además de la ya citada Directiva 2009/16/CE, el amplio desarrollo institucional, normativo y operativo que se ha derivado del Memorando de Acuerdo sobre supervisión por el Estado rector del puerto, firmado en París el 26 de enero de 1982 (conocido como Memorando de acuerdo de París, disponible en www.parismou.org). Este Memorando de acuerdo sirvió de modelo para la discusión sobre unos posibles Memorandos de acuerdo regionales en el contexto de la Consulta de Expertos para Examinar las Medidas Relativas al Estado Rector del Puerto Destinadas a Combatir la Pesca Ilegal, no Declarada y no Reglamentada, Roma, 4-6 de Noviembre de 2002 (vid. el Informe de la Consulta de Expertos, Documento FIPL/R692, disponible en ftp.fao.org).

conveniente el análisis de la interacción, en este ámbito específico, entre la reglamentación comunitaria y el nuevo Acuerdo sobre las MEP. En este sentido, conviene subrayar ahora algunos elementos que entiendo altamente relevantes en la posible interacción normativa entre los dos textos jurídicos: de un lado, la consideración del establecimiento de criterios para la presunción y determinación de existencia de pesca INDNR; de otro lado, la consideración del establecimiento de criterios de gestión de riesgos para la adopción específica de medidas de control e inspección en relación con la pesca INDNR; y, por último, diversas consideraciones relacionadas con las medidas de control e inspección.

En efecto, además de las consideraciones que ya hemos formulado sobre la definición de pesca INDNR en uno y otro texto jurídico, el artículo 3.1 del Reglamento 1005/2008 precisa una serie de criterios para suponer que la realización de unas determinadas actividades constituye una pesca INDNR y, por tanto, establece una presunción de pesca INDNR que puede dar lugar a una serie de consecuencias. Como ya se ha indicado, este establecimiento de criterios debe entenderse como un importante y significativo desarrollo de la reglamentación comunitaria y fue también, de manera muy similar, previsto en la versión preliminar del Acuerdo sobre las MEP sobre la que estuvo trabajando la Consulta de Expertos, aunque no llegó a la versión final. Así, en el proyecto de Acuerdo preparado por la Consulta de Expertos celebrada en el año 2007 se proponía un artículo 17 en el que se listaban una serie de acciones que, sin carácter excluyente, podían ser pruebas razonables para creer que un buque hubiera participado en actividades de pesca INDNR³⁰³. Ahora bien, pese a que este tipo de criterios - que permiten definir y acotar más claramente las diversas formas de pesca INDNR y las actividades que constituyen pesca INDNR- no se incorporaron finalmente en el Acuerdo sobre las MEP, entiendo que resulta perfectamente plausible su utilización por parte de las autoridades del Estado rector del puerto en el contexto de las disposiciones del mismo Acuerdo. De hecho, de conformidad con el Reglamento comunitario, las

³⁰³ Vid. el texto del proyecto de Acuerdo en *Informe de la Consulta de expertos para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre medidas del Estado rector del puerto*, Washington, 4-8 de septiembre de 2007, Documento FIEL/R846, disponible en ftp.fao.org.

autoridades de los Estados Miembros de la Unión Europea, en su condición de Estados rectores del puerto, así lo harán, y todo ello puede propiciar la generalización de la utilización de criterios de este tipo, que acotan y perfeccionan la misma definición de pesca INDNR y que fortalecen la adopción de medidas para prevenirla, desalentarla y eliminarla.

De otro lado, como ya hemos indicado, los artículos 4 y 31 del Reglamento 1010/2009 precisan los criterios comunes de referencia de gestión de riesgos en relación con las actividades de control, inspección y verificación. Lo que es altamente significativo no sólo en términos de que las inspecciones y verificaciones se realicen cuando corresponda y cuando existan sospechas de pesca INDNR fundamentadas, sino también en términos de gestión de riesgos y de evidencias científicas que deben, a su vez, fundamentar las medidas de conservación y ordenación de los recursos pesqueros, así como las medidas de lucha contra la pesca INDNR. Se trata, en definitiva, de la necesaria vinculación de las actuaciones de control e inspección en relación con la pesca INDNR con el criterio de precaución y los enfoques basados en los ecosistemas en relación con las medidas internacionales de conservación y ordenación de los recursos pesqueros.

En este orden de ideas, deben también indicarse algunas consideraciones fundamentales en relación a los distintos sistemas de control e inspección establecidos por ambos textos jurídicos. En cualquier caso, como ya hemos indicado, el Acuerdo sobre las MEP se concibe como un acuerdo de normas mínimas que no obstaculiza que, en el ejercicio de su soberanía sobre los puertos situados en su territorio, los Estados puedan adoptar medidas más estrictas, siempre que éstas estén en conformidad con el Derecho internacional³⁰⁴. Este ha sido, de otra parte, el enfoque que ha mantenido la Unión Europea durante el proceso de elaboración del Acuerdo y que se expresó claramente en la Consulta Técnica³⁰⁵.

³⁰⁴ Vid. párrafos 8 y 9 del preámbulo y artículo 4.1.b) del Acuerdo sobre las MEP.

³⁰⁵ Vid. en el Informe de la Consulta Técnica, *loc. cit.*, párrafo 14, así como las Directrices de negociación e relación a la elaboración del Acuerdo recomendadas por la Comisión [Documento COM(2008) 333 final] y aprobadas por el Consejo de la Unión Europea [Consejo de Agricultura y Pesca, de 23-24 de junio de 2008, vid. Comunicado de prensa de la sesión 2881 del Consejo,

Una primera consideración se refiere a las condiciones de acceso a los puertos que se establecen en ambos cuerpos normativos y que son de aplicación a los buques de terceros países. El completo sistema de notificación previa que establece el Reglamento comunitario, con el plazo de antelación previsto, queda reducido en el Acuerdo sobre las MEP a la exigencia "como mínimo" de una determinada información y a la remisión de esta información con la "suficiente antelación"³⁰⁶. Sin embargo, los formularios de notificación previa previstos en la normativa comunitaria³⁰⁷, aunque más precisos, no son sustancialmente distintos de la información mínima solicitada de conformidad con las previsiones del Acuerdo sobre las MEP³⁰⁸. Aquí también, por tanto, resulta plausible pensar que la mayor precisión de las disposiciones comunitarias pueda tener un efecto contagioso que propicie su generalización. Lo que puede ocurrir desde una dimensión práctica y podría darse incluso sin la existencia de obligaciones internacionales precisas, al menos hasta la entrada en vigor del Acuerdo sobre las MEP³⁰⁹.

Por otra parte, en relación con la realización de inspecciones deben subrayarse dos elementos. De un lado, que mientras la normativa comunitaria prevé un umbral mínimo de un 5 por ciento de las operaciones de desembarque y transbordo efectuadas cada año por buques pesqueros de terceros países³¹⁰, el Acuerdo sobre las MEP prevé que cada Parte inspeccionará en sus puertos "el número de buques necesario para alcanzar un nivel anual de inspecciones suficiente para conseguir el objetivo del presente Acuerdo"³¹¹. La indeterminación del nivel de inspecciones del Acuerdo se matiza con la previsión de que las partes "procurarán acordar los niveles mínimos" de inspecciones a través de las

OROP, la FAO o por otros medios³¹². En cualquier caso, es presumible también un efecto contagioso y de progresiva armonización.

De otro lado, mientras que la realización de inspecciones en el marco comunitario ha de basarse en la gestión de riesgos -y, como hemos dicho, el Reglamento 1020/2009 ha establecido criterios comunes de referencia al respecto-, el Acuerdo sobre las MEP dispone que en la determinación de los buques a inspeccionar se dará prioridad a los buques a los que se haya denegado la entrada o el uso de un puerto, a las solicitudes de inspección de determinados buques emitidas por otras Partes, Estados y OROP pertinentes, y a otros buques respecto de los cuales existan motivos fundados para sospechar que han incurrido en actividades de pesca INDNR³¹³. Estas prioridades, no obstante, no constituyen tampoco obstáculo a la generalización, por la vía de la práctica, de un conjunto de criterios de gestión de riesgos como los de la Unión Europea, más precisos y vinculados directamente a actividades y circunstancias objetivas de carácter específico.

En una perspectiva más general, y tal como se ha observado en relación con la reglamentación comunitaria, una consideración fundamental estriba en que, aunque el Acuerdo sobre las MEP sea un acuerdo jurídicamente vinculante estableciendo normas mínimas y retengan los Estados la capacidad para adoptar medidas más estrictas, la adopción de cualquier tipo de medidas por parte de las autoridades del Estado rector del puerto debe resultar coherente con las obligaciones dimanantes del Derecho internacional y, particularmente, con la misma previsión del Acuerdo de que éste "se aplicará de forma justa, transparente y no discriminatoria, de manera consistente con el Derecho internacional"³¹⁴. Aspecto éste que debe situarse, de nuevo, en el contexto de la compatibilidad con las normas comerciales internacionales de cualesquiera medidas adoptadas por los Estados que pudieran constituir un obstáculo al comercio internacional³¹⁵.

Documento 10590/08 (Presse 169) disponible en www.consilium.europa.eu.

³⁰⁶ Artículo 8 del Acuerdo sobre las MEP y Anexo A. El PAI-INDNR ya se refería a los requerimientos de notificación previa de información (párrafo 55).

³⁰⁷ Anexos II.A y II.B del Reglamento 1020/2009.

³⁰⁸ De otro lado, en términos generales, también resultan similares las disposiciones sobre la autorización o denegación de entrada al puerto contenidas en los artículos 7 y 8 del Reglamento 1005/2008 y en el artículo 9 del Acuerdo sobre las MEP.

³⁰⁹ Al margen, además, del supuesto de aplicación provisional del Acuerdo sobre las MEP que analizaremos *infra*.

³¹⁰ Artículo 9 del Reglamento 1005/2008.

³¹¹ Artículo 12.1 del Acuerdo sobre las MEP.

³¹² Artículo 12.2 del Acuerdo sobre las MEP.

³¹³ Artículo 12.3 del Acuerdo sobre las MEP.

³¹⁴ Artículo 3.4 del Acuerdo sobre las MEP.

³¹⁵ Al respecto y por su específica relación con la pesca, puede mencionarse el caso Chile – Pez espada, surgido cuando las Comunidades Europeas presentaron ante la OMC una reclamación contra Chile por la prohibición de la descarga y tránsito en sus puertos de las capturas de pez

Por último, de una manera que, aún resultando genérica, es, con mucho, más detallada que en el caso de la reglamentación comunitaria, el artículo 19 del Acuerdo sobre las MEP establece que cada Estado parte debe proporcionar información sobre los mecanismos de recurso previstos por sus leyes y reglamentos nacionales, incluida información sobre los servicios públicos o instituciones judiciales disponibles para tal fin, así como sobre si existe derecho a solicitar indemnización en caso de daños y perjuicios, en relación con cualquier medida del Estado rector del puerto relacionada con la autorización o denegación de entrada al puerto, el uso de los puertos, la realización de las inspecciones y las medidas tras la inspección. Quizás el detalle pormenorizado de la disposición en cuestión resulta excesivo pero, cuanto menos, contrasta con el poco cuidado puesto por la Unión Europea en relación con la tutela judicial de los derechos de los propietarios, operadores o patrones de los buques pesqueros de terceros países sometidos a la nueva reglamentación comunitaria respecto de la demoras y perjuicios que pudieran sufrir durante el proceso de inspección³¹⁶.

En definitiva, el nuevo enfoque internacional en relación con las medidas del Estado rector del puerto, que se ha concretado en el Acuerdo sobre las MEP adoptado por la FAO, confluye con el establecimiento de un reforzado sistema de control y inspección de los buques pesqueros de terceros países por parte de las autoridades del Estado Miembro rector del puerto que constituye una de las importantes novedades de la normativa de la Unión Europea sobre la pesca INDNR.

espada efectuadas contraviniendo las normas chilenas, aunque dichas capturas se hubieran efectuado en alta mar. La controversia, que también se planteó por parte de Chile ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, pudo ser reconducida mediante negociaciones directas entre las partes, que llegaron finalmente a un acuerdo (Documento WT/DS193/3).

³¹⁶ En la Consulta Técnica, mientras algunos Estados (Angola, Chile, Guinea, Namibia, Uruguay y Venezuela) consideraban que la disposición relativa a la indemnización del propietario del buque no debía figurar en el Acuerdo, la Comunidad Europea -de manera paradójica, pero que respondía a sus intereses de presencia de una importante flota de pesca a distancia que se defendían en el contexto de la negociación del Acuerdo- expresó su decepción por el hecho de que la Consulta Técnica "no lograrse acordar unas normas más integrales para la protección de los derechos de los operadores en el caso de actuación ilegal por parte de los Estados rectores del puerto" (vid. la Consulta Técnica, *loc. cit.*, párrafos 41 y 44).

Ciertamente, la normativa comunitaria es más detallada y exigente pero, de un lado, se complementa con el carácter de normas mínimas del Acuerdo sobre las MEP; y, de otro lado, su mayor precisión puede tener un efecto contagioso y servir de guía y de referencia para la elaboración, como mínimo, de las oportunas directrices en relación con los controles, las inspecciones y las medidas del Estado rector del puerto.

B) El papel de la Unión Europea en la implementación futura del Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto.

Por lo que se refiere al impacto que la nueva normativa comunitaria y el compromiso de la Unión Europea en la lucha contra la pesca INDNR puede tener respecto de la implementación futura del Acuerdo sobre las MEP cabe formular una doble consideración: de un lado, sobre la cuestión jurídico-formal de la futura entrada en vigor del Acuerdo sobre las MEP y, de otro lado, sobre otras cuestiones jurídico-prácticas que pueden facilitar la implementación de dicho Acuerdo.

a) La Unión Europea y la entrada en vigor del Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto.

En la dimensión más jurídico-formal, la capacidad de incidencia de la Unión Europea en la entrada en vigor del Acuerdo sobre las MEP pasa por la aceptación por la Unión Europea de dicho Acuerdo convirtiéndose, así, en parte contratante del mismo. De conformidad con su artículo 25, el Acuerdo está abierto a la firma -desde el 22 de noviembre de 2009 hasta el 21 de noviembre de 2010- por parte de los Estados y las organizaciones regionales de integración económica; y conviene subrayar ya, inicialmente, que la Unión Europea lo firmó -junto a otros 9 Estados³¹⁷- en la misma fecha de su adopción por la Conferencia de la FAO. De conformidad también con su artículo 29, el Acuerdo entrará en vigor 30 días después de que haya sido depositado ante el Director General de la FAO el vigésimo quinto instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

³¹⁷ Angola, Brasil, Chile, Estados Unidos de América, Indonesia, Islandia, Noruega, Samoa y Uruguay. Hasta finales de abril de 2010, otros seis Estados lo han firmado (Nueva Zelanda, Perú, Sierra Leona, Australia, Gabón y la Federación Rusa).

Atendiendo a estas disposiciones, entiendo adecuada una doble perspectiva de análisis que está directamente interrelacionada. De un lado, las consideraciones sobre la titularidad de la competencia -si la Unión Europea o sus Estados Miembros o mixta, en su caso- para la firma y la manifestación del consentimiento en obligarse por este Acuerdo; de otro lado, las consideraciones sobre el artículo 28 del Acuerdo relativo, específicamente, a la participación de las organizaciones regionales de integración económica.

Por lo que se refiere al título competencial cabe señalar, primeramente, que la Unión Europea ha declarado reiteradamente que la cuestión del “Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada” es “competencia exclusiva” de la Comunidad Europea³¹⁸, por lo que ha sido ésta la que, en su momento, ha firmado el Acuerdo y la que, en su caso, formulará su aceptación al mismo. En este sentido, en el Consejo de Agricultura y Pesca de 20 de noviembre de 2009 se adoptó, con la abstención de Polonia, la Decisión relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo sobre las MEP³¹⁹. Entiendo, sin embargo, que resulta pertinente formular algunas consideraciones adicionales.

De entrada, conviene indicar que, como ya dijimos, la Unión Europea es Parte tanto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar como del Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995 pero, en ambos casos, también son Partes en estos dos tratados sus Estados Miembros, es decir, que se trata de lo que se denomina acuerdos de naturaleza mixta. La situación es distinta en relación con el Acuerdo sobre cumplimiento de 1993, ya que sólo la Unión Europea es Parte contratante de dicho Acuerdo desde el 6 de agosto de 1996. De hecho, tuvo que intervenir el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para, en una sentencia de 19 de marzo de

³¹⁸ Vid. la Declaración de competencias y derechos de voto presentada por la Comunidad Europea y sus Estados Miembros para el 137º período de sesiones del Consejo de la FAO (Documento CL 137/INF/5) y la presentada para el 36º período de sesiones de la Conferencia de la FAO (Documento C 2009/INF/4).

³¹⁹ Sobre la base de la propuesta de decisión presentada por la Comisión [Documento COM(2009) 556 final] la decisión fue adoptada por el Consejo de Agricultura y Pesca de 20 de noviembre de 2009 [vid. el correspondiente Comunicado de prensa con los resultados del Consejo, núm. 16290/09 (Presse 342), disponible en www.consilium.europa.eu].

1996³²⁰, dictar la nulidad del acuerdo del Consejo por el que se atribuía a los Estados Miembros el derecho de voto a los efectos de la adopción en la Conferencia de la FAO del mencionado Acuerdo sobre cumplimiento de 1993. Tras esta decisión del Tribunal, el Consejo adoptó la decisión relativa a la aceptación por la Comunidad de dicho Acuerdo³²¹.

El planteamiento que se deriva claramente de esta sentencia -y de una jurisprudencia sobradamente consistente- es que la Unión Europea tiene competencia exclusiva en las materias relativas a la pesca cuya finalidad sea garantizar la conservación de los recursos biológicos del mar³²². De tal manera que si el Acuerdo en cuestión es, “en lo esencial”, competencia exclusiva de la Unión Europea, corresponde a ésta ejercer los derechos de voto, la firma y, en su momento, la aceptación. A esta lógica se asocia plenamente el Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 pero entiendo que puede resultar más discutible asociar exclusivamente a esta lógica -por una especie de intensa *vis attractiva* que podría pensarse que va más allá de lo que resultaría “en lo esencial”- el conjunto de las disposiciones del Acuerdo sobre las MEP en la medida en que, aunque se pretenda promover el uso sostenible y la conservación a largo plazo de los recursos marinos vivos, seguirá correspondiendo a los Estados Miembros rectores del puerto, entre otras disposiciones del Acuerdo, la autorización o denegación de acceso y uso de los puertos, la ejecución de las medidas de control, inspección y las acciones de seguimiento correspondientes, o la cooperación con los países en desarrollo.

En este sentido, conviene también indicar que en la Declaración de competencias de la Comunidad Europea presentada con ocasión de la firma y la ratificación del Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995 se subrayaba, entre otros aspectos, que “La Comunidad comparte la competencia con sus Estados miembros en las siguientes materias cubiertas por el Acuerdo: *necesidades de los Estados en desarrollo*, investigación científica, *medidas*

³²⁰ En el asunto C-25/94, Comisión c. Consejo, *Recueil* 1996, P. I-1469.

³²¹ Decisión 96/428, del Consejo, de 25 de junio de 1996 (DO L 177, de 16 de julio de 1996).

³²² Lo que también se manifestó en la Declaración de competencias presentada con ocasión de la admisión de la Comunidad Europea como organización miembro de la FAO en 1991 (vid. la Declaración en DO C 292, de 9 de noviembre de 1991).

del Estado del puerto y medidas adoptadas respecto a Estados no miembros de las organizaciones pesqueras regionales y no firmantes del Acuerdo”³²³. Es decir, tratándose de un Acuerdo de competencia mixta se señalaban las materias en las que la Comunidad compartía competencia con sus Estados Miembros, lo que, atendiendo específicamente a la identidad de algunas de estas materias -fundamentalmente las medidas del Estado rector del puerto-, conduce a sostener que en el caso del Acuerdo sobre las MEP hubiera resultado adecuado, cuanto menos, un planteamiento de competencia mixta -es decir, con competencias compartidas entre la Unión Europea y sus Estados Miembros- y no de competencia exclusiva de la Comunidad.

Situando estas consideraciones desde otra perspectiva -directamente interrelacionada con lo hasta ahora afirmado-, y atendiendo a la consideración comunitaria de que el Acuerdo sobre las MEP es de competencia exclusiva de la Unión Europea, resultará de aplicación, a los efectos de la participación en dicho Acuerdo, el artículo 28 del mismo -concretamente su apartado segundo-, que se inspira directamente en las mismas y pertinentes disposiciones del Acuerdo sobre las poblaciones de peces de 1995. Sin embargo, y pese a ser el artículo 28 copia literal del artículo 47 del Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995, en el caso de este Acuerdo fueron -como ya hemos dicho- tanto la Comunidad Europea como sus Estados Miembros los que firmaron y ratificaron el mencionado Acuerdo³²⁴, en

³²³ La cursiva añadida. Vid., asimismo, la Declaración relativa a la competencia de la Comunidad Europea en las materias cubiertas por el Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995 en el Anexo B de la Decisión del Consejo de 8 de junio de 1998 relativa a la ratificación por parte de la Comunidad Europea de dicho Acuerdo (DO L 189, de 3 de julio de 1998). La Declaración en cuestión puede consultarse asimismo en la página de la División para Asuntos Oceánicos y de Derecho del Mar de las Naciones Unidas, www.un.org. Por su parte, en la Declaración relativa a la competencia con ocasión de la aceptación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se indicaba, entre otros aspectos y aunque no se refiriera específicamente a las medidas del Estado del puerto, que existía competencia compartida “with regard to fisheries, for a certain number of matters that are not directly related to the conservation and management of sea fishing resources, for example research and technological development and development cooperation” (vid. la Declaración disponible en la ya citada página de la División para Asuntos Oceánicos y de Derecho del Mar www.un.org).

³²⁴ En vigor desde 21 de diciembre de 2001. Actualmente son 76 las partes en este Acuerdo. Tanto la CE como sus

aplicación, por tanto, del primer apartado del correspondiente artículo 47. Aunque pueda parecer una cuestión exclusivamente técnico-jurídica, entiendo que tiene relevancia puesto que, en la medida que la organización regional de integración económica tenga competencias en todos los ámbitos regulados en el Acuerdo sobre las MEP, se prevé en su artículo 28.2 que, en el momento de la firma o la adhesión³²⁵, la organización formulará una declaración en la que, entre otras cosas, indicará, de un lado, que tiene competencias en todos los ámbitos regulados por el Acuerdo y, de otro lado, que, en consecuencia, “sus Estados Miembros no adquirirán la condición de Estados Partes, excepto por lo que respecta a sus territorios en los que la organización carezca de competencias”³²⁶. Hasta el momento, y en la Decisión del Consejo autorizando la firma, no hay constancia de una declaración de este tenor, lo que tampoco quiere decir que se acabe replanteando la exclusividad de la competencia comunitaria³²⁷, aunque la decisión sobre la firma se realizó bajo reserva de la ulterior Decisión del Consejo sobre la celebración del Acuerdo sobre las MEP³²⁸.

En definitiva, entiendo que pueden suscitarse fundamentadas dudas jurídicas en cuanto a la competencia exclusiva de la Unión Europea en relación con la firma y aceptación del Acuerdo sobre las MEP, pero de lo que no hay duda es de que, estratégicamente y en cálculo estricto de facilitar lo más pronto posible la entrada en vigor del Acuerdo sobre las MEP -que, como hemos dicho, precisa de 25 manifestaciones del consentimiento- hubiera resultado más indicado un planteamiento de competencia compartida o mixta y, por tanto, facilitar la firma y ulterior ratificación del

Estados Miembros lo ratificaron el 19 de diciembre de 2003 (vid. la lista cronológica de ratificaciones disponible en www.un.org for the implementation of the provisions of the Convention relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks).

³²⁵ La exclusiva mención a la adhesión es otra incorrección técnica que deriva del Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995, pues la organización regional de integración regional podrá manifestar su consentimiento por adhesión o por aceptación o aprobación, si ha firmado en su momento el Acuerdo.

³²⁶ Artículo 28.2.a).ii) del Acuerdo sobre las MEP.

³²⁷ Aunque la delegación francesa formuló una reserva general de estudio y una reserva de estudio parlamentario a la propuesta de Decisión del Consejo autorizando la firma (vid. al respecto la referencia en el Documento 15904/09, disponible en register.consilium.europa.eu).

³²⁸ Vid. el artículo 1 de la Decisión del Consejo ya citada en la propuesta de Decisión de la Comisión.

Acuerdo tanto por parte de la Unión Europea como por parte de sus Estados Miembros³²⁹.

b) La influencia política y jurídica de la Unión Europea en la aplicación efectiva del Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto

Más allá de la incierta en el tiempo entrada en vigor del Acuerdo sobre las MEP, entiendo que pueden sostenerse argumentos de peso para poner de relieve la importante influencia política y jurídica que puede tener la Unión Europea en la aplicación efectiva de dicho Acuerdo. Así se refleja en las reglamentaciones y en los compromisos comunitarios a los que ya se ha hecho referencia y, de manera muy clara, en la misma Decisión del Consejo relativa a la firma del Acuerdo cuando se considera que “La Comunidad Europea ocupa un destacado lugar en la pesca internacional y constituye uno de los principales mercados globales de productos de la pesca, motivo por el que redundaría en su interés desempeñar un papel efectivo en la ejecución del Acuerdo y proceder a su firma”³³⁰.

Atendiendo al carácter de normas mínimas del Acuerdo sobre las MEP y a la amplia extensión y detalle de los procedimientos comunitarios en relación con el acceso a puerto y los controles e inspecciones por parte de las autoridades del Estado rector del puerto, esa inicial consideración sobre el interés de la Unión Europea podría articularse sin mayores dificultades mediante la aplicación inmediata de las disposiciones del Acuerdo o, en fórmula más adecuada, mediante la notificación formal y pública de esta aplicación inmediata. En realidad, el artículo 32 del Acuerdo sobre las MEP ya prevé la posibilidad de su aplicación provisional mediante la simple notificación al depositario del consentimiento para aplicarlo con dicho carácter. Consideración que es absolutamente plausible y que, incluso, podría ser factible de manera coordinada con algunos de los otros Estados que, a fecha de hoy, ya han firmado el Acuerdo. De hecho, algunos de ellos son también los mismos Estados con los

que la Unión Europea ha celebrado acuerdos interadministrativos en los que se reconoce que los sistemas de control establecidos en estos países equivalen al régimen establecido por la Unión Europea; es decir, que ya mantienen los adecuados sistemas de control, por lo que cabe entender que la aplicación de las disposiciones del Acuerdo sobre las MEP no significaría, en general, ni para ellos ni para la Unión Europea la adopción de medidas o requerimientos excepcionales.

Pero no es sólo la posible aplicación provisional por parte de la Unión Europea del Acuerdo sobre las MEP o el incentivar que otros Estados también notifiquen su consentimiento en la aplicación provisional; en realidad, entiendo que no hay ningún impedimento legal para la aplicación inmediata de sus disposiciones y promover su cumplimiento por parte de otros Estados, aún cuando no se haya manifestado el consentimiento y aún cuando el Acuerdo no esté todavía en vigor. De lo que se trata es de reforzar el compromiso en la lucha contra la pesca INDNR y la importante consideración de las medidas del Estado rector del puerto mediante su reafirmación política y jurídica. Políticamente, la invocación por parte de la Unión Europea y de sus Estados Miembros de la aplicación del Acuerdo puede darle a éste un importante impulso y actuar como motor y modelo para otros Estados; y, jurídicamente, es sabido que en Derecho internacional la aplicación práctica de lo dispuesto en un tratado internacional puede tener a la larga - aunque el tratado no esté en vigor - un efecto nomogénico, generando obligaciones internacionales de carácter consuetudinario.

En este mismo orden de ideas, y aunque pueda demorarse la entrada en vigor del Acuerdo sobre las MEP, nada impide una actuación pro-activa de cooperación e intercambio de información entre Estados, con la FAO, con las OROP y con otras Organizaciones internacionales en los términos de lo previsto en el artículo 6.1 del Acuerdo. Se trataría de una recogida y divulgación de información relacionada con la pesca INDNR que, obviamente, puede contribuir a reforzar la lucha contra este tipo de pesca y que resultaría perfectamente coherente con las disposiciones sobre asistencia mutua previstas en el artículo 51 del Reglamento 1005/2008. Es más, el futuro establecimiento del “sistema de información sobre la pesca INDNR”, previsto con carácter

³²⁹ Por mucho que, como indica el artículo 29.4 del Acuerdo, “los instrumentos depositados por una organización regional de integración económica no se sumarán a los que depositen sus Estados miembros” a los efectos de la entrada en vigor del Acuerdo.

³³⁰ Párrafo 5 del preámbulo de la propuesta de Decisión del Consejo.

automatizado en el Reglamento, se configura perfectamente como uno de los posibles mecanismos de comunicación e intercambio electrónico de información a los que se refiere el artículo 16 del Acuerdo sobre las MEP. En todo caso, tal como dispone el apartado 2 de este artículo 16, conjuntamente con otras iniciativas multilaterales e intergubernamentales, debería acabar estableciéndose un mecanismo de intercambio de información coordinado preferiblemente por la FAO.

Por otro lado, el análisis que hemos formulado de la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR en términos de su incidencia respecto de terceros países conlleva, en relación con las disposiciones del Acuerdo sobre las MEP, dos órdenes de consideraciones. En primer lugar, que esa perspectiva de que la normativa comunitaria tiene una vocación de aplicación extraterritorial exigiendo a los terceros Estados de pabellón dotarse de la legislación y de los adecuados mecanismos de control si pretenden validar certificados de captura a los efectos de su exportación a la Unión Europea, se corresponde también con la pretensión - justificada por el interés internacional del Acuerdo- de que las Partes en el Acuerdo sobre las MEP, de un lado, "alienten a los terceros al presente Acuerdo a adquirir la condición de Partes y/o a adoptar leyes y reglamentos y aplicar medidas compatibles con sus disposiciones"; y, de otro lado, más allá aún, a adoptar las "medidas justas, no discriminatorias y transparentes" para "desalentar las actividades de los terceros que comprometan la aplicación efectiva del presente Acuerdo"³³¹.

En segundo lugar, al igual que sucede en el marco de la Unión Europea, en el Acuerdo sobre las MEP se reconocen las necesidades especiales de los países en desarrollo y el artículo 21 del mismo establece disposiciones específicas para adoptar y ejecutar las medidas del Estado rector del puerto con la pretensión, de un lado, de evitar la transferencia, directa o indirecta, hacia estos países en desarrollo -y particularmente, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo- de "una carga desproporcionada"³³², y, de otro lado, de prestar

asistencia técnica, con los adecuados mecanismos de financiación, para ayudar a los Estados en desarrollo en el establecimiento y la aplicación de las medidas del Estado rector del puerto, fundamentalmente mejorando sus aptitudes y desarrollando sus capacidades³³³.

En el contexto de que lo se ha señalado anteriormente y con los mecanismos que se han expuesto³³⁴, la Unión Europea puede contribuir a mejorar las capacidades de los países en desarrollo para establecer marcos jurídicos adecuados y desarrollar sus capacidades como Estados rectores del puerto; lo que, indirectamente, también contribuye a fortalecer sus capacidades como Estados ribereños y como Estados de pabellón que controlen a los buques autorizados a enarbolar su pabellón; lo que facilita, asimismo, el cumplimiento de los requerimientos comunitarios. Se señala, en este sentido, la perfecta complementariedad entre uno y otro cuerpo jurídico ya que, en última instancia y en conjunto, los resultados perseguidos, en términos de pesca responsable y sostenible, tenderán a ser los mismos, y los instrumentos resultan suplementarios y adicionales, ya sea en relación con los Estados de pabellón, los Estados ribereños o los Estados rectores del puerto.

Por último, el Acuerdo sobre las MEP necesitará, en su momento, de orientaciones técnicas, directrices de desarrollo y guías para facilitar su implementación. Estas directrices o guías pueden resultar influidas, en gran medida, por las más precisas y detalladas reglamentaciones de la Unión Europea sobre la entrada en puerto y el control e inspección por parte de las autoridades del Estado rector del puerto. En este sentido, como hemos indicado anteriormente, las disposiciones comunitarias sobre los criterios de presunción de pesca INDNR o sobre los criterios de gestión de riesgo, por señalar algunas, pueden influir de manera importante en los futuros desarrollos, en términos de implementación, del Acuerdo sobre las MEP. En definitiva, cabe hablar sin reparos de un efecto, político y jurídico, directo e indirecto, y de una potencial influencia del sustrato y de algunos de los principios contenidos en la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR

³³¹ Artículo 23.1 y 23.2 del Acuerdo sobre las MEP, en el mismo sentido de lo establecido en el artículo VIII del Acuerdo sobre cumplimiento de 1993.

³³² Artículo 21.2 del Acuerdo sobre las MEP.

³³³ Artículo 21, apartados 1 y 4 básicamente, del Acuerdo sobre las MEP.

³³⁴ Vid., *supra*, apartado III.2 de este estudio.

en el marco de las obligaciones de los Estados rectores del puerto y, específicamente, en relación con la aplicación efectiva del Acuerdo sobre las MEP.

4. EL FUTURO DE LAS MEDIDAS REGIONALES E INTERNACIONALES DE CONSERVACIÓN Y ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS

Respecto del impacto global de la reglamentación de la Unión Europea sobre la pesca INDNR en relación con las medidas regionales e internacionales de conservación y ordenación de los recursos pesqueros entiendo, fundamentalmente, que hay tres órdenes de consideraciones relevantes. De un lado, en relación con las medidas de conservación y ordenación que adopten terceros Estados; de otro lado, en relación con las medidas y los procedimientos y mecanismos establecidos en el marco de las OROP y sus posibilidades futuras; y, por último, sobre el mismo alcance y contenido de las medidas regionales e internacionales de conservación y ordenación de los recursos pesqueros.

En el primer orden de ideas debe señalarse que, como hemos dicho, la aplicación de la normativa comunitaria implicará la introducción de medidas de conservación y ordenación de recursos pesqueros en aquellos Estados que no dispongan de las mismas si quieren poder validar certificados de captura en el caso de que los buques pesqueros de su abanderamiento pretendan exportar capturas - o los productos transformados que de ellas se deriven - a la Unión Europea. Además, por parte comunitaria se ejercerá una importante presión a los Estados que, eventualmente, puedan estar incluidos en la lista comunitaria de terceros países no cooperantes para que colaboren con los esfuerzos internacionales de lucha contra la pesca INDNR y adopten, en su caso, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para asegurar la conservación y ordenación de los recursos pesqueros. En ambas situaciones se podrá generar el efecto de que estos Estados establezcan y aseguren los controles necesarios respecto de los buques que enarbolan su pabellón, así como, de manera complementaria, en relación con los buques de terceros países que accedan a sus

puertos, a través de la aplicación del Acuerdo sobre las MEP.

Igualmente, la normativa comunitaria tendrá un indudable efecto emulador de sus disposiciones por parte de otros Estados, fundamentalmente países desarrollados y que ya disponen de sus propios mecanismos control y, en su caso, de condiciones de acceso a sus mercados de la pesca y los productos pesqueros. Prueba de ello son los recientes acuerdos administrativos firmados por la Comisión Europea con Noruega, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Islandia, Canadá y las Islas Feroe en los que, además de incrementar la cooperación en la lucha contra la pesca INDNR, se reconoce que los sistemas de certificación de capturas establecidos en estos países equivalen al régimen establecido por la Unión Europea y garantizan el mismo nivel de control³³⁵. Esta deriva de emulación y de consiguiente homologación con la normativa comunitaria - en virtud de la cooperación administrativa con terceros países prevista en el artículo 20.4 del Reglamento 1005/2008- puede tener, perfectamente, mayores desarrollos que los hasta ahora alcanzados. En este orden de ideas, la normativa comunitaria puede contribuir a reducir sensiblemente un vacío importante en la medida en que, salvo algunos sistemas de documentación de capturas en el marco de las OROP, no existe un mecanismo que asegure plenamente y a nivel internacional que el pescado y los productos pesqueros objeto del comercio internacional no procedan de pesca INDNR; es decir, a *sensu contrario*, un mecanismo que garantice plenamente que la pesca se ha realizado de conformidad con las medidas internacionales y regionales de conservación y ordenación³³⁶.

En general, por tanto, cabe afirmar que desde la Unión Europea se podrá influir sobre otros Estados para que adopten medidas de control, tanto en el acceso a puerto como condicionando el acceso a los mercados, similares a las de la Unión Europea y que se facilite posteriormente su homologación. Se trata de un aspecto que tendría mucho sentido especialmente en relación con los Estados de pabellón de aquellos buques pesqueros con los que los buques pesqueros comunitarios comparten caladeros. Todo lo cual fortalecería, sin duda, las medidas

³³⁵ Vid. los ya citados Reglamentos 86/2010 y 395/2010.

³³⁶ Vid. en este sentido, en el ya citado *Handbook on the practical application of IUU Regulation*, op. cit., p. 17.

internacionales de conservación y ordenación pesquera, iría en mejora de la igualdad de condiciones y contribuiría a terminar con la competencia desleal que significa la pesca INDNR. Aunque no debe olvidarse que hay también mucha pesca INDNR en la misma Unión Europea y que ésta es, en conjunto, uno de los principales explotadores pesqueros con una flota excesiva y sobredimensionada.

Además de este efecto en relación con terceros Estados, no hay duda de que el mecanismo más adecuado respecto del fortalecimiento de las medidas de conservación y ordenación, y especialmente si se trata de medidas de carácter comercial, es el que pasa por el fortalecimiento y la actuación de las OROP. En este sentido, el reconocimiento que la normativa comunitaria hace, en términos generales, de los procesos, listas y mecanismos establecidos por las OROP³³⁷, así como la constante interacción e información con ellas que se prevé en la normativa comunitaria, refuerza claramente el papel de estas organizaciones y acuerdos - con los que la Unión Europea está comprometida- y contribuye a la generalización de sistemas de control en la lucha contra la pesca INDNR³³⁸. No obstante, conviene precisar que un aspecto es la inscripción en la lista comunitaria de buques de pesca INDNR de aquellos buques inscritos en listas de buques de pesca INDNR adoptadas por las OROP³³⁹ y otro distinto es que los sistemas de documentación de

capturas de las OROP se acepten como certificados de captura a los efectos del Reglamento comunitario y sean considerados acordes³⁴⁰.

Aunque se trate, en esta segunda dimensión, de un reconocimiento en exceso limitado y estricto, no hay duda de que el planteamiento comunitario debe valorarse muy positivamente. En todo caso, debería tener todavía un mayor alcance, una mayor automaticidad y, en última instancia, avanzarse más en la línea del mutuo reconocimiento. Al igual que con algunos Estados se han homologado los sistemas de certificación de capturas con los que ha establecido el Reglamento 1005/2008, debería avanzarse hacia el mutuo reconocimiento de los sistemas de documentación de capturas de las OROP y de otros acuerdos y Organizaciones internacionales sobre la base de unas exigencias y unos requisitos mínimos multilateralmente acordados, lo que representaría un paso muy importante. Lo mismo cabe indicar en relación con las listas negras de buques de pesca INDNR, en el sentido de que al reconocimiento y la incorporación automática que hace la Unión Europea se añadiese también el reconocimiento mutuo y la puesta en valor por parte de las OROP de la lista comunitaria de buques de pesca INDNR cuando ésta se establezca. Un estadio más avanzado en esta generación de una red lo más amplia y coordinada posible de medidas en la lucha contra la pesca INDNR lo representaría que se establecieran también, como hace la nueva normativa comunitaria sobre pesca INDNR, listas negras de Estados no cooperantes en la lucha contra la pesca INDNR. Si se generalizaran estas listas de Estados y se reconocieran mutuamente, el panorama de la acción internacional contra la pesca INDNR resultaría mucho más fortalecido, aunque es difícil que, en el estadio actual, pueda generalizarse este planteamiento en el marco de las OROP.

La puesta en común o reconocimiento mutuo, o coordinación de las distintas iniciativas de listas o sistemas de documentación de capturas, podría confluir en la armonización de

³³⁷ Además de la más específica aplicación de las disposiciones sobre avistamiento adoptadas por las OROP prevista en los artículos 48 a 50 del Reglamento 1005/2008 y en el artículo 34 y anexo X.A del Reglamento 1020/2009.

³³⁸ Lo que pasa por una presencia fuerte e indispensable y una participación activa de la Comunidad en las organizaciones regionales de pesca, de conformidad con su competencia exclusiva en materia de relaciones exteriores en el sector pesquero [vid., en este sentido, la ya citada Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Participación de la Comunidad Europea en las Organizaciones Regionales de Pesca, Documento COM(1999) 613 final]. Sobre la contribución de la Unión Europea a las medidas de lucha contra la pesca INDNR adoptadas por las OROP vid., asimismo, en *Commission Staff Working Document*, op. cit., pp. 20 y ss.

³³⁹ Que según el artículo 30 del Reglamento 1005/2008 debe entenderse como automática aunque, como en relación con otros aspectos de esta reglamentación, deba seguirse el procedimiento de Comité establecido en el artículo 54.2 del mismo Reglamento. Vid., al respecto, el ya citado Reglamento 468/2010 por el que se establece la lista de la UE de los buques que practican una pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, que, de momento, sólo incluye a los buques ya inscritos en las listas adoptadas por las OROP.

³⁴⁰ Como dijimos, el artículo 13 del Reglamento 1005/2008 establece que sólo se aceptarán aquellos que sean considerados acordes y el Anexo V del Reglamento 1020/2009 reduce en gran medida aquellos que se consideran acordes o que están sujetos a condiciones suplementarias.

una documentación de capturas normalizada con formularios unificados³⁴¹ o llegar a la elaboración de una lista común de buques que se dedican a la pesca INDNR o, como digo, al reconocimiento mutuo y automático de las listas de buques que confeccione cada OROP³⁴². En realidad, la utilización de listas de buques que practican la pesca INDNR empieza a ser algo habitual y, cuanto menos, las OROP han extendido sus efectos al establecer vínculos entre sus listas³⁴³. En este sentido, el reconocimiento, aunque limitado, que la normativa comunitaria hace de los procesos y mecanismos establecidos en las OROP tiene también un efecto multiplicador, porque refuerza estas organizaciones y comporta que la Unión Europea sea partidaria, también, de su fortalecimiento y del establecimiento de los correspondientes mecanismos en relación con la lucha contra la pesca INDNR -incluidas listas de barcos- en aquellas áreas de alta mar o en relación con aquellas especies que todavía no los tienen³⁴⁴.

Aunque todo ello resultaría positivo en términos de conservación y ordenación de los recursos pesqueros, hay que reconocer, sin embargo, la existencia de importantes problemas políticos subyacentes, que sólo pueden abordarse desde la óptica de la cooperación entre los Estados³⁴⁵. Así, de un lado, no es sólo que la Unión Europea

disponga de una importante flota pesquera de altura y, por tanto, pretenda en general la defensa de unos intereses que pueden resultar antagónicos con los de determinados Estados ribereños³⁴⁶; es también el hecho de que -más allá de la misma variedad de las OROP en términos de mandato, autoridad jurídica, composición y cobertura geográfica- puede discutirse la adecuada apertura de las OROP -en el sentido de que se prevea una participación abierta- que permitiera evidenciar que no defienden o que no reflejan exclusivamente los intereses de un determinado grupo de Estados, ribereños o no. Es decir, los intereses de los Estados -fundamentalmente intereses de carácter económico-, tanto a través de la Unión Europea como a través de las mismas OROP, pueden tener un efecto erosionador de la misma credibilidad de las medidas regionales y subregionales de conservación y ordenación pesqueras.

Se trata, también, de la necesidad de reforzar las OROP en la línea de posibilitar la correcta implementación de sus decisiones y medidas en relación con la conservación y ordenación sostenible de los recursos pesqueros³⁴⁷. En este sentido, atendiendo a que ante la nula capacidad de sanción de las OROP, la posible aplicación de medidas coercitivas sigue estando sólo en manos de los Estados, se trataría de reforzar las OROP y de que éstas pudieran ejercer este tipo de medidas y que se encontrasen las adecuadas bases jurídicas para este ejercicio. Téngase en cuenta que para la credibilidad del sistema es importante su implementación y, en su caso, la capacidad coercitiva. La Unión Europea se ha dotado unilateralmente de ella, pero las OROP la delegan, muchas veces, a los Estados miembros de las mismas y, por tanto, depende de la voluntad política, a veces, de una minoría de sus miembros, el que la organización en cuestión tenga completa credibilidad³⁴⁸.

En definitiva, y como señalaba la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2009, hay una clara necesidad de "hacer más estricto, cuando proceda, el marco

³⁴¹ Lo que ya se sugería en relación con las OROP en la ya citada Consulta de Expertos de 2002 sobre armonización de la certificación de las capturas (Documento FIIT/R697, párrafo 15)

³⁴² Párrafo 51 de la ya citada resolución 64/72 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre pesca sostenible.

³⁴³ Como se informa para el 27º período de sesiones del Comité de Pesca (Documento COFI/2007/7, párrafo 13).

³⁴⁴ Porque diversas OROP ya tienen otros mecanismos o sistemas de documentación de capturas que no han sido reconocidos como tales por la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR y que son mecanismos y medidas que, en gran parte, han sido aportados por la Unión Europea.

³⁴⁵ En efecto, para que las medidas de conservación y ordenación y la lucha contra la pesca INDNR resulten efectivas, es necesario reforzar la cooperación entre los Estados; cooperación que, como ya dijimos, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar establece en términos de que los Estados cooperarán entre sí y "cooperarán, según proceda, para establecer organizaciones subregionales o regionales de pesca", es decir, con la creación de OROP (artículo 118 *in fine*). Al deber de cooperar con las OROP se refiere el preámbulo del Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 (párrafo 7) y está asimismo previsto en el artículo 8.3 del Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995, así como el Código de Conducta para la Pesca Responsable (artículo 6,12) y en el mismo PAI-INDNR (párrafo 79).

³⁴⁶ Vid. a título de ejemplo el ya citado caso Chile – Pez espada.

³⁴⁷ Es decir, avanzar en el fortalecimiento institucional de las OROP competentes para potenciar su capacidad de prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR tal como prevé el PAI-INDNR (párrafo 80.2 del PAI-INDNR).

³⁴⁸ *A Reader. Resources on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing ... op. cit.*, p. 33.

jurídico internacional de la cooperación intergubernamental”, especialmente a nivel subregional y regional, en la ordenación de las poblaciones de peces y en la lucha contra la pesca INDNR, de manera conforme con el Derecho internacional³⁴⁹. En este proceso, la influencia política y jurídica de la normativa comunitaria, y del conjunto de la Unión Europea como actor internacional, con todos sus matices y debilidades políticas, puede resultar importante.

Más allá incluso del marco de las OROP, entiendo que los avances que introduce la normativa comunitaria en términos de sistemas de alerta, de información y de asistencia mutua pueden tener también un impacto positivo. En efecto, el sistema comunitario de información sobre pesca INDNR y el sistema comunitario de alerta que establecen el Reglamento 1005/2008, en la medida que sean abiertos y permitan la información por parte de todos los Estados -y no sólo de los Estados Miembros de la Unión Europea- y por parte de la FAO y de las OROP competentes, podrá ayudar en gran medida a la lucha contra la pesca INDNR de manera coordinada con otros mecanismos de información³⁵⁰.

En este sentido, debería avanzarse en el establecimiento de sistemas internacionales de información sobre pesca INDNR y en el registro de buques pesqueros bajo administración de la FAO³⁵¹. Para todo ello pueden resultar muy útiles redes internacionales dedicadas al control y la vigilancia de las actividades pesqueras como la ya citada *International Monitoring, Control and Surveillance Network for Fisheries – Related Activities*³⁵² y, por supuesto, resultará

clave el promover la asistencia y cooperación en esta esfera con los países en desarrollo. En este sentido, por ejemplo, pueden resultar enormemente útiles las medidas de información e intercambio de información mediante el establecimiento de bases de datos abiertas que contengan los datos sobre los desembarcos y los cupos de captura, a fin de aumentar la eficacia de la ordenación pesquera³⁵³. Mecanismos para compartir información que deben ir acompañados, sin duda, del fortalecimiento de los adecuados mecanismos de SCV.

En un último orden de consideraciones, entiendo que una parte esencial del problema reside en el mismo alcance y contenido de las medidas internacionales de conservación y ordenación de los recursos pesqueros. La cuestión es la determinación de la existencia en Derecho internacional de estándares claros en relación a las medidas de conservación y ordenación de los recursos pesqueros, ya que la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR no introduce -como vimos- ninguna reglamentación técnica específica sobre los procesos o las técnicas de producción, sino sólo la exigencia -en abstracto- de la validación de una determinada documentación. Al respecto, cabe recordar que el Reglamento 1005/2008 define como medidas de conservación y ordenación “las medidas destinadas a conservar y ordenar una o varias especies de recursos marinos vivos que han sido adoptadas y rigen de conformidad con las normas pertinentes del Derecho internacional o *comunitario*”³⁵⁴. Por el contrario, los instrumentos universales se refieren como tales a las “medidas para conservar y ordenar una o más especies de recursos marinos vivos que se adopten y apliquen en forma compatible con las normas pertinentes del derecho internacional” consignadas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar o en el Acuerdo sobre las poblaciones de peces de 1995³⁵⁵. Entiendo que sobre estas definiciones cabe formular dos observaciones.

³⁴⁹ Párrafo 50 de la ya citada resolución 64/72 de la Asamblea General sobre pesca sostenible.

³⁵⁰ Ajustándose asimismo a lo previsto en los párrafos 80.4 y 81 del PAI-INDNR

³⁵¹ En consonancia con los artículos IV y VI del Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 y de conformidad con lo dispuesto en la Declaración de Roma de 2005 sobre la pesca INDNR ya citada. Sobre la elaboración de un Registro mundial exhaustivo de buques de pesca y buques que se dedican al transporte y suministro de pescado refrigerado vid. el *Report of the Expert Consultation on the Development of a Comprehensive Global Record of Fishing Vessels*, Rome, 25–28 February 2008, Documento FIIT/R865, disponible en ftp.fao.org y el informe al Comité de Pesca para su 28º período de sesiones, Documento COFI/2009/6, párrafos 10 y ss.

³⁵² A la que, como dijimos, pertenecen diversas instituciones nacionales encargadas de las actividades de SCV de diferentes Estados, incluidos Estados Miembros

de la Unión Europea, y en la que la Comisión Europea participa a título de observador (vid. www.imcsnet.org).

³⁵³ Párrafo 57 del dispositivo de la resolución 64/72 de la Asamblea General ya citada.

³⁵⁴ La cursiva es nuestra [artículo 2.9) del Reglamento 1005/2008].

³⁵⁵ Vid. artículo 1.b) del Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995, artículo 1.b) del Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 y artículo 1.a) del Acuerdo sobre las MEP.

En primer lugar, que la referencia al “Derecho comunitario” que formula la definición contenida en el Reglamento 1005/2008 -y que ya hemos discutido anteriormente³⁵⁶- resulta expresiva de una cierta vocación por parte de la Unión Europea de extender extraterritorialmente las medidas de conservación y ordenación de recursos marinos que puedan adoptarse en el marco comunitario hacia países terceros lo que, cuanto menos, tiene poco apoyo en Derecho internacional y, específicamente, resultaría cuestionable en el marco de las normas del sistema comercial internacional. Sin embargo, como reconoce la propia Comisión Europea, en el ámbito comunitario no hay indicadores claros ni criterios y deben todavía definirse de “forma clara y por orden de prioridad los objetivos en materia de sostenibilidad ecológica, económica y social, a fin de proporcionar orientaciones a corto plazo y garantizar la sostenibilidad y la viabilidad de la pesca a largo plazo”³⁵⁷.

En segundo lugar, que, en ambos casos, se trata de una remisión en blanco, aunque el Acuerdo sobre cumplimiento de 1993 añade que tales medidas “pueden ser adoptadas por organizaciones pesqueras mundiales, regionales o subregionales, sin perjuicio de los derechos y obligaciones de sus miembros, o mediante tratados u otros acuerdos internacionales”. Lo importante, a nuestros efectos, es señalar que se da, en definitiva, una cierta incertidumbre en términos de saber cuáles son exactamente estas medidas de conservación y ordenación y cómo deben aplicarse, atendiendo a su carácter incompleto, a la falta de un marco internacional que claramente las adopte y las actualice y a que algunos terceros países pueden no ser partes en los Acuerdos internacionales a los que antes nos hemos referido. Ciertamente es que el Código de Conducta para la Pesca Responsable aborda esta dimensión estableciendo principios y criterios para que la pesca y las actividades relacionadas con la pesca se lleven a cabo de forma responsable³⁵⁸, pero se trata de un

instrumento voluntario, al igual que el PAI-INDNR³⁵⁹. En este sentido, ante la ausencia de una lista comprensiva de estas medidas, muchos países, particularmente países en desarrollo, pueden hallarse con dificultades para actuar de conformidad con las medidas de conservación y ordenación, especialmente ante la debilidad y fragilidad de sus procesos institucionales³⁶⁰.

Aquí, de nuevo, el papel de las OROP en el desarrollo de estas medidas de conservación y ordenación puede resultar de capital importancia. En efecto, además de definir medidas de conservación y ordenación en el marco de sus propias actividades de gestión, corresponde a las OROP interpretar, precisar y aplicar los principios generales o conceptos jurídicos derivados del Código de Conducta o del Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995, tales como la noción de interés real de los Estados en las zonas en cuestión, el enfoque de cautela o principio de precaución, el principio de transparencia, las obligaciones del Estado del pabellón que enarbolan los buques o, incluso, la resolución amistosa de los contenciosos³⁶¹.

En este sentido, asimismo, cabe subrayar que los Acuerdos sobre cumplimiento de 1993 y sobre poblaciones de peces de 1995, así como el Código de Conducta, se basan en la idea de la gestión de riesgos y de aplicación del principio de precaución, así como en la disposición de la más válida información científica para la conservación y ordenación sostenible de los recursos. El Reglamento comunitario sobre la pesca INDNR, por su parte, sólo se basa en la gestión de riesgos a

biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, ambientales y comerciales pertinentes (en definitiva, un enfoque ecosistémico considerado como el marco más adecuado para la ordenación pesquera); y establecer principios y criterios para elaborar y aplicar políticas nacionales encaminadas a la conservación de los recursos pesqueros y a la ordenación y desarrollo de la pesca de forma responsable (artículo 2, apartados a y b del Código de Conducta).

³⁵⁹ Aunque algunas partes, tanto del Código de Conducta como del mismo PAI-INDNR, estén basadas directamente en normas vigentes de Derecho Internacional y otras partes puedan adquirir carácter obligatorio en virtud de otros instrumentos jurídicos de alcance mundial, regional o subregional.

³⁶⁰ Vid., al respecto, las consideraciones de A. DIAGNE, “A unilateral perspective on an international concern...”, *op. cit.*, p. 6.

³⁶¹ Como se recuerda en la ya citada Comunicación de la Comisión sobre Participación de la Comunidad Europea en las Organizaciones Regionales de Pesca, Documento COM (1999) 613 final, p. 8.

³⁵⁶ Vid. *supra* en II.2.C.

³⁵⁷ Como se pregunta la Comisión en el Libro Verde sobre la Reforma de la Política Pesquera Común [vid. el ya citado Documento COM (2009) 163 final, p. 10].

³⁵⁸ Entre otros, el Código de Conducta para la Pesca Responsable tiene los siguientes objetivos: establecer principios, de conformidad con las normas del Derecho internacional pertinentes, para que la pesca y las actividades relacionadas con la pesca se lleven a cabo de forma responsable, teniendo en cuenta todos los aspectos

los efectos de proceder a las inspecciones y verificaciones de buques pesqueros de terceros países o de partidas de productos de pesca importadas a la Unión Europea, con independencia de la situación precisa de las poblaciones de determinadas especies, es decir, de la información científica y del principio de precaución aplicables a las medidas de conservación y ordenación de los recursos pesqueros. De ahí la urgente necesidad de seguir acordando internacionalmente, y más a largo plazo, estándares de sostenibilidad basados científicamente como fundamento de la ordenación de recursos pesqueros, tanto en las aguas jurisdiccionales de los Estados como en las zonas de aplicación de las OROP. A lo que cabe añadir, como señalábamos anteriormente, la cuestión de si medidas comerciales como las adoptadas por la Unión Europea tendrán realmente un efecto en la situación de las poblaciones pesqueras en general, considerando que sólo una limitada parte de las capturas totales de pesca van hacia el mercado comunitario, o provocarán un resultado dual, donde la producción para el mercado comunitario cumplirá con la legislación nacional e internacional de conservación y ordenación pesqueras, pero la producción pesquera para el mercado doméstico u otros mercados internacionales menos exigentes, continuará como antes³⁶².

³⁶² S. MATHEW, "Hitting Where It Hurts", *op. cit.*, p. 41.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

De lo expuesto en este estudio cabe extraer algunas ideas conclusivas que pueden expresarse en dos órdenes de consideraciones finales: de un lado, sobre la posición de la Unión Europea en materia pesquera y el contenido y alcance de la nueva normativa comunitaria sobre la pesca INDNR; y, de otro lado, sobre las perspectivas futuras y la interacción entre la actuación de la Unión Europea y las actuales estrategias internacionales para la ordenación pesquera y la lucha contra la pesca INDNR.

Por lo que se refiere al *primer orden de consideraciones* cabe señalar que el fenómeno de la pesca INDNR se ha convertido en los últimos años en uno de los ejes principales de la actuación internacional en materia pesquera. Lo que se ha debido a la misma globalización de las pesquerías, al desarrollo tecnológico, tanto de la información, las comunicaciones como el transporte, y a la necesidad de buscar recursos pesqueros en otros espacios marítimos, ante la reducción de los espacios fuera de la jurisdicción de los Estados y la reducción de las reservas de determinadas especies ictiológicas. Se trata claramente de un problema compartido que demanda soluciones concertadas y que concierne a todos los Estados, ya sean Estados de abanderamiento, Estados rectores del puerto, Estados ribereños o Estados de comercialización. Más concretamente, sin embargo, la lucha contra la pesca INDNR es un asunto relativamente reciente y que, tanto desde la perspectiva de la Unión Europea como desde otros marcos institucionales internacionales, en especial la FAO, ha pasado rápidamente, en unos pocos años, de un proceso fundamentalmente de carácter programático, con el PAI-INDNR y el Plan de actuación comunitario -ambos de hace menos de una década-, a un proceso en el que confluyen instrumentos jurídico-internacionales de carácter obligatorio, como los reglamentos comunitarios objeto de este estudio y el nuevo Acuerdo sobre las MEP adoptado recientemente por la Conferencia de la FAO, además de otras actuaciones en el marco de las OROP.

Específicamente, la nueva normativa comunitaria sobre la pesca INDNR debe situarse y valorarse en el contexto de la necesaria reforma de la Política Pesquera Común de la Unión Europea, atendiendo a sus debilidades estructurales y de control y a los problemas de coherencia horizontal y vertical que presenta esta política, tanto en su dimensión interna como en su dimensión externa. En efecto, como se ha puesto de manifiesto, pese a los planteamientos teóricos y discursivos, la realidad pesquera de la Unión Europea responde todavía, en cierta medida, a una dispersa falta de controles y a una variedad de aplicaciones prácticas por parte de los distintos Estados Miembros. Una política pesquera que, además, en muchos casos, carece de la adecuada coherencia respecto de otras políticas comunitarias. Esta difícil concordancia entre la teoría y la práctica no sólo se percibe en el plano interno, sino también en la política pesquera exterior de la Unión Europea que se caracteriza, en ocasiones, por planteamientos similares al de exigir de otros lo que la misma Unión Europea es incapaz de hacer internamente. Todo lo cual se puede entender -pero no se justifica- en razón de la importancia del sector pesquero comunitario -al menos en determinados Estados Miembros- y de la misma sobrecapacidad de la flota pesquera comunitaria, así como por la diversidad de objetivos, sociales, económicos y medioambientales, de la Política Pesquera Común y su difícil armonización equilibrada.

En la línea, por tanto, de reforzar la credibilidad -interna y externa- de la Unión Europea en materia pesquera debe situarse el panorama normativo cambiante de los dos últimos años en los distintos pilares del sistema de control de pesca comunitario, de los que los Reglamentos sobre la pesca INDNR forman parte. Políticamente se ha expresado también una clara voluntad de liderazgo en la lucha internacional contra la pesca INDNR pero entiendo que, para que este liderazgo sea plenamente reconocido y aceptado, la acción política comunitaria debe resultar más creíble, coherente y equitativa, interna y externamente. Hasta el momento no lo ha sido en exceso y está por ver todavía -atendiendo a su reciente entrada en vigor- si la implementación de la nueva normativa comunitaria sobre la pesca INDNR y el nuevo régimen comunitario de control de pesca revertirán estas tendencias en un sentido más

positivo para la conservación y ordenación sostenible de los recursos pesqueros.

Como se ha visto al analizar sus principales elementos, la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR tiene un doble enfoque: de un lado, el de regular el acceso a los puertos de los Estados Miembros de la Unión Europea de los buques pesqueros de terceros países; y, de otro lado, el de regular y condicionar el acceso al mercado de la Unión Europea de los productos pesqueros, es decir, su importación, ya sea ésta directa o indirecta, y regular su exportación o reexportación a terceros países. Este doble enfoque expresa claramente una perspectiva con vocación integradora y mucho más global de la lucha contra la pesca INDNR que la emprendida hasta el momento por la misma Unión Europea o desde otros marcos institucionales internacionales. Se trata, además, de una estrategia centrada en el fortalecimiento de los controles y las medidas coercitivas y en hacer, en definitiva, más costosas o menos beneficiosas económicamente las actividades de pesca INDNR. Constituye, en este sentido, una de las -potencialmente- más potentes y desarrolladas aproximaciones de mercado en la lucha contra la pesca INDNR.

Ahora bien, aunque pueda inspirar el surgimiento de otras iniciativas en la misma línea, las medidas de la Unión Europea no dejan de constituir una actuación unilateral que podría constituir un obstáculo al comercio internacional, por lo que resultaba conveniente su validación tanto en relación con las normas comerciales internacionales como en relación con las mismas previsiones del PAI-INDNR. Sin embargo, para su correcta validación, en términos de transparencia y no discriminación, habrá que estarse a la concreta implementación de la nueva reglamentación que lleven a cabo los Estados Miembros de la Unión Europea. Por lo que se refiere a la efectividad de las medidas y los controles, la experiencia reciente no es, desafortunadamente, alentadora, y de ahí las recientes reformas operadas.

En un *segundo orden de consideraciones*, sobre las perspectivas futuras y la interacción entre la actuación de la Unión Europea y las actuales estrategias internacionales para la ordenación pesquera y la lucha contra la pesca INDNR cabe señalar, en primer lugar, que no hay duda de que la nueva normativa comunitaria tendrá también efectos

comerciales, podrá provocar un incremento del coste de la actividad pesquera -ya sea ésta legal o ilegal- y afectará especialmente a determinados países en desarrollo, cuyas debilidades institucionales les dificultan dotarse de las adecuadas medidas legislativas, administrativas y de control de la actividad pesquera que llevan a cabo sus buques de abanderamiento o de la actividad pesquera que se lleva a cabo en sus aguas jurisdiccionales. Bajo esta perspectiva, está por ver si el objetivo de mejorar la conservación y ordenación sostenible de los recursos pesqueros -previniendo, desalentando y eliminando la pesca INDNR- resulta conciliable con la especial situación de determinados países y, desde la perspectiva comunitaria, con el exceso de capacidad de la flota pesquera de la Unión Europea, con la existencia de subsidios y otras ayudas al sector pesquero comunitario y, en definitiva, con los intereses en la pesca a la distancia de la Unión Europea.

En términos generales, entiendo también que la situación actual de muchas poblaciones de peces, así como los posicionamientos político-jurídicos expresados por los Estados en diversos instrumentos e instituciones internacionales, configuran la actual encrucijada como la ocasión perfecta para avanzar decididamente, de una manera integrada, en la mejora de la conservación y ordenación de los recursos pesqueros y en la lucha contra la pesca INDNR. Los instrumentos jurídicos e institucionales en el plano internacional existen, se están incluso desarrollando y completando, y sólo es cuestión de reunir la adecuada voluntad política por parte de los Estados. Pero si bien resulta imprescindible, no será suficiente la voluntad política, atendiendo a la existencia de numerosos Estados en desarrollo con debilidades institucionales que dificultan la adopción de las correspondientes medidas de conservación y ordenación de los recursos pesqueros y el establecimiento de los adecuados mecanismos de seguimiento, vigilancia y control.

Para ello será necesario contar con una importante asistencia y cooperación, técnica y financiera, desde la Unión Europea y desde otros marcos institucionales, especialmente la FAO, para facilitar que estos Estados adopten las medidas pertinentes y se doten de los mecanismos de control adecuados. El carácter repetitivo que acaba teniendo este reto de la

asistencia y cooperación no obsta para subrayar, de nuevo, su importancia y remarcar tanto las carencias al respecto en la normativa comunitaria sobre la pesca INDNR y el limitado alcance de los acuerdos pesqueros comunitarios, como la necesidad de que en el marco de la política comunitaria de cooperación al desarrollo se sitúe también, como eje principal, la lucha contra la pesca INDNR. En caso contrario, no está nada claro que las nuevas normativas comunitarias -que tendrán un efecto comercial que incidirá en determinados países en desarrollo- tengan un claro efecto en la mejora general de la conservación y ordenación de los recursos pesqueros.

Desde otra perspectiva, entiendo que la encrucijada actual confirma también la mutua influencia entre el régimen jurídico-internacional de la pesca y el régimen comunitario de la pesca en un sentido absolutamente biunívoco: la política pesquera de la Unión Europea se ha ido adaptando y respondiendo a los cambios en el plano internacional, pero éstos también han evolucionado influidos por la acción comunitaria. En el plano de la lucha contra la pesca INDNR resulta evidente que la acción comunitaria se inspira en sus orígenes en el PAI-INDNR, pero con la nueva normativa objeto de este estudio se opera un salto cualitativo importante que, sin duda, puede tener un efecto emulador y de contagio por parte de otros Estados y en diversos escenarios internacionales.

Entiendo que este efecto puede residenciarse, fundamentalmente, de un lado, en el fortalecimiento de las OROP, en su desarrollo y evolución, y en un futuro reconocimiento mutuo y generalizado de los sistemas de documentación de capturas, o de otros procedimientos de lucha contra la pesca INDNR, como las listas negras de buques o, incluso, las listas de Estados no cooperantes; de otro lado, en la futura entrada en vigor del Acuerdo sobre las MEP y, a la espera de su entrada en vigor, en la progresiva implementación práctica de sus disposiciones y su desarrollo y perfección mediante guías o directrices que determinen con mayor precisión, por ejemplo, aquellas actividades de las que pueda derivarse presunción de pesca

INDNR o los criterios de referencia para la gestión de riesgos. En ambas dimensiones, entiendo que la nueva normativa comunitaria sobre pesca INDNR puede tener una gran incidencia jurídica y práctica y que la Unión Europea puede ejercer un papel capital de liderazgo, siempre que su compromiso refleje una clara voluntad política y resulte un compromiso creíble y coherente a la luz de su actuación tanto en clave interna como en clave internacional.

Por último, este efecto emulador y de contagio debe, sin duda, regirse por principios básicos del Derecho internacional y de la cooperación internacional, especialmente en la esfera del desarrollo sostenible. En este sentido, resultan de aplicación el principio de la cooperación internacional, el principio de la equidad intergeneracional, el principio del derecho al desarrollo, el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas o el principio de precaución. Sobre la base de estos principios -y de las consideraciones científicas y biológicas pertinentes- y en los marcos institucionales de cooperación multilateral en esta esfera, particularmente la FAO y las OROP, pueden desarrollarse y evolucionar los adecuados estándares, ya sean internacionales, regionales o subregionales -ya sean de alcance general o sólo para determinadas zonas de alta mar o para determinadas poblaciones de peces- que definan medidas y den contenido a nuevas medidas de conservación y ordenación de los recursos pesqueros.

En definitiva, con todos sus matices y subrayando las consideraciones político-económicas subyacentes, no hay duda de que la normativa de la Unión Europea respecto de la pesca INDNR puede constituir un paso importante y configurar un nuevo estadio en la evolución del régimen internacional de la pesca, en la medida en que refuerce -si se dan las adecuadas voluntades y complicidades políticas- la lucha internacional contra la pesca INDNR y la mejora de las medidas internacionales de conservación y ordenación de los recursos pesqueros.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL/FAO, 2009. *The Sunken Billions. The economic justification for fisheries reform*, The World Bank/FAO, Washington (disponible en siteresources.worldbank.org).

BAUMÜLLER, H., 2010. “Combating Illegal Fishing in the EU: Interaction with WTO Rules”, *Chatham House Briefing Paper*, January, disponible en www.chathamhouse.org.uk.

BOTO, I.; LA PECCERELLA, C.; SCALCO, S.; TSAMENYI, M., 2009. *A Reader. Resources on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing*, CTA, del *Brussels Rural Development Briefings* nº 10, Brussels (disponible en brusselsbriefings.files.wordpress.com).

BRANDER, L., 2004. “Capture Fisheries”, en M. CAMPINS ERITJA (ed.), *Sustainability Labelling and Certification*, Marcial Pons, Barcelona, pp. 267–284.

BREHERTON, Ch.; VOGLER, J., 2008. “The European Union as a Sustainable Development Actor: the Case of External Fisheries Policy”, *European Integration*, (30):401–417.

CAMPINS ERITJA, M. (ed.), 2004. *Sustainability Labelling and Certification*, Marcial Pons, Barcelona.

CHAVES, L.A., 2001. “Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: WTO-Consistent Trade Related Measures to Address IUU Fishing”, en *Report of and Papers Presented at the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Sidney (Australia), 15–19 May 2002, FAO Fisheries Report, Nº 686, Rome (disponible en www.fao.org).

COMISIÓN EUROPEA, 2004. *EU's Import of Fishery Products From Extra-EU 2004* (disponible en ec.europa.eu).

COMISIÓN EUROPEA, 2009. *Analysis of Expected Consequences for Developing Countries of the IUU Fishing Proposed Regulation and Identification and Measures Needed to Implement the Regulation. Phase 2, Final Report, 4 May* (disponible en ec.europa.eu).

COMISIÓN EUROPEA, 2007. *Commission Staff Working Document Accompanying document to the Proposal for a Council Regulations establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing*, Documento SEC(2007) 1336, de 17 de octubre (disponible en ec.europa.eu).

COMISIÓN EUROPEA, 2008. *Handbook on the practical application of Council Regulations (EC) Nº 1005/2008 of 29 September establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing* (disponible en ec.europa.eu).

COMISIÓN EUROPEA, 2008. *Addendum to the Handbook on the practical application of the IUU Regulation* (disponible en ec.europa.eu).

D'ANDREA, A., 2006. “The “Genuine Link” Concept in Responsible Fisheries: Legal Aspects and Recent Developments”, en *FAO Legal Papers Online* 61, November (disponible en www.fao.org).

DIAGNE, A., 2009. “A unilateral perspective on an international concern. A look at the EU's IUU regulation”, *Trade Negotiations Insights*, 8(1), February (disponible en ictsd.org).

FAO, 2002a. *Aplicación del Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. FAO Orientaciones técnicas para la pesca responsable*, nº 9, Roma (disponible en ftp.fao.org).

FAO, 2002b. *Informe de la Consulta de Expertos de órganos regionales de ordenación pesquera sobre armonización de la certificación de las capturas*, La Jolla, Estados Unidos de América, 9–11 de enero, Documento FIIT/R697 (disponible en ftp.fao.org).

FAO, 2003. *Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No.1, Supl. 1. Sistemas de localización de buques vía satélite*, Roma (disponible en ftp.fao.org).

FAO, 2005. *Modelo de sistema sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada*, Comité de Pesca de la FAO (disponible en ftp.fao.org).

FAO, 2007. *Informe de la Consulta de expertos para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre medidas del Estado rector del puerto*, Washington, 4–8 de septiembre, Documento FIEL/R846 (disponible en ftp.fao.org).

FAO, 2008. *Report of the Expert Consultation on the Development of a Comprehensive Global Record of Fishing Vessels*, Rome, 25–28 February, Documento FIIT/R865 (disponible en ftp.fao.org).

FAO, 2009a. *Informe de la Consulta técnica para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declara y no reglamentada, 2008–2009*, Documento FIEL/R914 (disponible en www.fao.org).

FAO, 2009b. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2008*, Roma.

FAO, 2009c. *Comercio pesquero responsable, FAO Orientaciones técnicas para la pesca responsable*, nº 11, Roma (disponible en ftp.fao.org).

FAO, 2009d. *Directrices para el ecoetiquetado de pescado y productos pesqueros de la pesca de captura marina, Revisión 1*, aprobadas por el Comité de Pesca en 2005, con las enmiendas aprobadas en el año 2009 Roma (disponible en www.fao.org).

HOSCH, G., 2009. *Session 2: IUU fishing, overcapacity and the need for sound fisheries management*, referencia ACP/84/055/09 SEDT/GH/fk, Seminario organizado por la Secretaría del grupo de países ACP en Bruselas el 19 de mayo (disponible en www.acpsec.org).

JOHNSON, C., 2008. “Fisheries Enforcement in European Community Waters Since 2002 – Developments in Non-Flag Enforcement”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, (23): 249–270.

KOIVUROVA, T., 2009. “A Note on the European Union’s Integrated Maritime Policy”, *Ocean Development & International Law*, (40) 2: 171–183.

MATHEW, S., 2009 “Hitting Where It Hurts”, en *Samudra, Triannual Report of International Collective in Support of Fishworkers*, ICSF, (54) November (disponible en icsf.net).

LOBACH, T., 2002. *Port State Control of Foreign Fishing Vessels*, *FAO Legal Papers Online*, nº 29, (disponible en www.fao.org/legal),

MOLENAAR, E.J. 2007, “Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage”, *Ocean Development and International Law*, (38) 225–257.

OCDE, 2005. *Why Fish Piracy Persists. The economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (Executive Summary disponible en www.oecd.org).

THE PEW ENVIRONMENT GROUP, 2008. *Costs of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in EU Fisheries*, Noviembre (disponible en www.pewenvironment.eu).

REY ANEIROS, A., 2001. *La Unión Europea frente a las transformaciones del Derecho Internacional de la pesca*, ed. Tirant lo Blanc, Valencia.

RIDDLE, K.W., 2006 “Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: Is International Cooperation Contagious?” *Ocean Development and International Law*, (37): 265–297.

SOBRINO HEREDIA, J.M., 2005 “Pabellones de conveniencia y pesca ilegal”, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Tomo II*, Sevilla, pp. 1331–1348.

SWAN, J., 2004. *International Action and Responses by Regional Fishery Bodies or Arrangements to Prevent, Deter and Eliminate Illegal Unreported and Unregulated Fishing*, FAO Fishery Circular no. 996, Rome (disponible en www.fao.org).

TSAMENY, M.; PALMA, M.A.; MILLIGAN, B.; MFODWO, K., 2008. *Development impact of the Council Regulation establishing a European Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing on Commonwealth ACP Members Countries, Final Report*, November. Informe preparado para la Secretaría de la Commonwealth (disponible en www.illegal-fishing.info).

TSAMENY, M.; PALMA, M.A.; MILLIGAN, B.; MFODWO, K., 2009. “The New EC Regulation on Illegal Fishing: Implications for ACP Countries”, *Commonwealth Trade Hot Topics* (56) February (disponible en www.thecommonwealth.org).

TSAMENY, M.; PALMA, M.A.; MILLIGAN, B.; MFODWO, J., 2010. “The European Council Regulation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An International Fisheries Law Perspective”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, (25): 5–31.

TREVES, T., 2009. “La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Estado del pabellón, Estado costero y Estado del puerto”, en J. PUEYO LOSA; J. JORGE URBINA, *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Iustel, Madrid, pp. 135–158.