



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

**EUDEL** *Jean Monnet Chair on  
European Union  
Environmental Law*

## **WORKING PAPER SERIES N°3**

### **TREBALLS DE RECERCA:**

Títol d'Expert en Dret Ambiental de la UE

**L'acció de la Unió Europea contra la pesca  
il·legal, no declarada i no reglamentada,  
Eduard Savall Roig, 2019**



## SUMARI

<b>INTRODUCCIÓ</b> .....	1
<b>CAPÍTOL 1. LA PESCA INDNR EN EL MARC JURÍDIC INTERNACIONAL. ESPECIAL ATENCIÓ A LES OROP</b> .....	2
1. L'estat mundial dels recursos pesquers i la pesca INDNR .....	2
2. La pesca INDNR en el marc normatiu internacional .....	4
2.1. Concepte i antecedents .....	4
2.2. La Convenció de Nacions Unides sobre Dret del Mar de 1982 .....	5
2.3. Producció normativa a la dècada de 1990 .....	6
2.4. Producció normativa als 2000 .....	7
3. Els mecanismes regionals de lluita contra la pesca INDNR: les organitzacions regionals d'ordenació pesquera (OROP) .....	8
3.1. Naturalesa .....	8
3.2. Funcions .....	10
3.3. Condió de membre .....	11
3.4. L'encaix de la Unió Europea en les OROP .....	13
3.4.1. Els drets de participació de la UE dins de les OROP i la infra-representació en vots .....	14
3.4.2. La implicació de la UE en l'enfortiment de les OROP .....	17
<b>CAPÍTOL 2. NORMATIVA I ACCIÓ DE LA UNIÓ EUROPEA CONTRA LA PESCA INDNR</b> .....	19
1. La Unió Europea en el context de la pesca INDNR .....	19
1.1. Fonaments de la normativa de la Unió Europea en matèria de pesca INDNR .....	20
1.2. La Política Pesquera Comuna (PPC) .....	20
1.3. Els reglaments sobre pesca INDNR i altra normativa connexa .....	23
1.3.1. Àmbit d'aplicació espacial, material i subjectiu de la normativa .....	24
2. Principals mesures previstes a la normativa de pesca INDNR .....	25
2.1. Les mesures de control i inspecció a port .....	25
2.1.1. Punts febles de les mesures d'inspecció .....	27
2.2. El règim de certificació de captures i el procediment de verificació .....	29
2.2.1. Punts febles del sistema de certificació de captures i del procediment de verificació .....	31
2.3. El sistema comunitari d'alerta, les llistes de pesca INDNR i de tercers estats no cooperants, i els mecanismes coercitius i de sanció .....	35
2.3.1. Punts febles del sistema de llistes, de les mesures d'urgència i del sistema de sancions .....	38

## INTRODUCCIÓ

L'objecte d'aquest treball és l'estudi de la política de la Unió Europea en matèria de prevenció i eliminació de la pesca il·legal, no declarada i no reglamentada (INDNR), en l'àmbit comunitari i internacional, per determinar-ne la seva efectivitat.

En el marc del Títol d'expert de medi ambient de la Unió Europea que he cursat entre febrer i juliol del 2019 a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, he tingut la oportunitat d'assistir a diversos seminaris sobre diferents branques del dret mediambiental. En un d'ells es va tractar precisament la regulació jurídica de la gestió i conservació dels recursos marins en l'àmbit dels ordenaments jurídics internacional i de la UE, matèria que em va despertar ràpidament un gran interès degut a la poca informació que tenia al respecte. En aquest sentit vaig decidir acotar el treball a l'estudi de la normativa europea de pesca INDNR, per una banda, i al paper que juga la Unió Europea en l'àmbit internacional, prestant especial atenció a les organitzacions regionals d'ordenació pesquera, per l'altra.

Així doncs, el treball s'estructura en dos blocs diferenciats (dret internacional públic i dret de la Unió Europea) en què s'ha intentat palesar la influència de la UE en cada cas. En el primer bloc es realitza una tasca de contextualització de la regulació internacional contra la pesca INDNR i s'esmenten la naturalesa, trets i funcions principals de les OROP en aquest escenari; seguidament es fa menció al paper que pretén tenir la UE en aquestes organitzacions internacionals i quines dificultats ha trobat per dur-lo a terme. En canvi, en el segon bloc s'estudien els resultats de la posada en pràctica de la normativa comunitària contra la pesca INDNR, parant especial atenció als principals mecanismes de control previstos al respecte i les deficiències que s'han revelat del sistema de control de pesca gairebé una dècada després de la seva entrada en vigor.

# CAPÍTOL 1. LA PESCA INDNR EN EL MARC JURÍDIC INTERNACIONAL. ESPECIAL ATENCIÓ A LES OROP

## 1. L'estat mundial dels recursos pesquers i la pesca INDNR

Segons dades publicades per la Organització de les Nacions Unides per a l'Agricultura i l'Alimentació (FAO) en l'informe titulat *Estado mundial de la pesca y la acuicultura* de l'any 2018, els sectors de la pesca i l'aqüicultura tenen actualment una importància capital en el repte de proporcionar alimentació a una població mundial que previsiblement superarà la xifra de 9.000 milions de persones a mitjans del segle XXI. Aquest fet comporta que l'explotació dels recursos pesquers marins provoqui efectes severos que posen en perill els ecosistemes<sup>1</sup>.

La producció mundial de pesca i aqüicultura està responent a aquestes exigències demogràfiques tot assolint l'any 2016 el màxim històric de producció, havent extret aproximadament 171 milions de tones de peix. Pel que fa a la producció de l'anomenada pesca de captura marina<sup>2</sup>, l'any 2016 es va situar en 79,3 milions de tones i significant el 87,2% de la producció pesquera total mundial el mateix any<sup>3</sup>. Aquestes dades condueix la FAO a concloure que l'estat dels recursos pesquers marins ha empitjorat en els últims anys. I el que és pitjor, el peix marí explotat a un nivell biològicament sostenible ha mostrat una tendència clarament descendent en els últims 45 anys.

Entre les diferents activitats humanes que contribueixen al deteriorament de la biodiversitat marina, la pesca il·legal, no declarada i no reglamentada (d'ara a endavant «pesca INDNR») ocupa una posició central en la gestió de la biodiversitat i sostenibilitat de mars i oceans, ja que suposa una amenaça a la conservació dels recursos marins vius<sup>4</sup>. Però més enllà de l'impacte ecològic, la pesca INDNR també té conseqüències tant econòmiques com socials que perjudiquen principalment els països en vies de desenvolupament i especialment

---

<sup>1</sup> FAO, *Estado mundial de la pesca y la acuicultura*, p. 3

<sup>2</sup> S'entén per pesca de captura marina aquella que extreu productes pesquers d'aigües marines. A efectes de la redacció d'aquest treball, s'entendrà per "pesca" la pesca de captura marina.

<sup>3</sup> FAO, «*Estado mundial de...*», p. 4.

<sup>4</sup> Íbidem, p. 92.

les comunitats que pesquen a petita escala<sup>5</sup>. A més, les activitats vinculades a la pesca INDNR no són estrictament l'extracció dels recursos marins vius, sinó que és una pràctica que avasta una extensa varietat de sectors i subjectes com ara propietaris de bucs, registres navals, abanderament de bucs, transbordaments i descàrregues, ports i comercialització dels productes a través d'un o diversos estats, entre d'altres<sup>6</sup>. Així doncs, l'eradicació d'aquesta activitat ha de partir d'una acció coordinada, des de diferents sectors jurídics, que permeti donar una resposta holística al problema.<sup>7</sup>

Des del dret internacional del mar, tal resposta ha estat la creació d'un marc jurídic d'ordenació de la pesca format per instruments jurídics recolzats i promoguts per organitzacions internacionals, organitzacions regionals d'ordenació pesquera i estats. Això no obstant, aquests últims, que al cap i a la fi són els subjectes essencials del dret del mar, no sempre compleixen amb les seves obligacions de control o, si més no, no aconsegueixen l'efectivitat desitjada, quelcom que "soscava els esforços (...) per gestionar la pesca d'una manera sostenible"<sup>8</sup>. Així doncs, a priori tot indica que el problema de la pesca INDNR no és jurídic, sinó pràctic, ja que els estats no compleixen els seus deures<sup>9</sup>.

Al seu torn, en l'última dècada la Unió Europea, en tant que potència pesquera mundial i principal mercat interior mundial de productes piscícoles, ha donat una resposta jurídica i política estratègica mitjançant l'aprovació de reglaments que reformen la Política Pesquera Comuna i que estableixen nous mecanismes de lluita contra la pesca INDNR. A la vegada, ha buscat exportar aquestes polítiques a l'àmbit internacional de la pesca marítima, fet que l'ha convertit en un actor rellevant en els fòrums de gestió i conservació dels recursos marins vius com ara les OROP.

---

<sup>5</sup> Xavier PONS RÀFOLS, *El protagonismo de la Unión Europea en la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada*, La gobernanza marítima europea. Retos planteados por la reforma de la política pesquera común (coord. Per Jorge Pueyo Losa i Julio Jorge Urbina), p. 182.

<sup>6</sup> Tullio TREVES, *La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Estado del pabellón, Estado Costero y Estado del Puerto*, p. 140.

<sup>7</sup> Íbidem, p. 140.

<sup>8</sup> FAO, «*Estado mundial de...*», (traducció pròpia), p. 92.

<sup>9</sup> Tullio TREVES, «*La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada...*», p. 141.

## 2. La pesca INDNR en el marc normatiu internacional

### 2.1. Concepte i antecedents

La primera referència d'un text jurídic internacional al concepte de pesca INDNR la trobem a la *Declaració de Roma sobre l'aplicació del Codi de Conducta sobre pesca responsable* de 1999<sup>10</sup>, la qual ja aleshores expressava "preocupació per la quantitat creixent d'activitats pesqueres il·legals, incontrolades i no notificades que s'estan realitzant.." <sup>11</sup>. Però no és fins que s'aprova, per part de la FAO, el *Pla d'Acció internacional per prevenir, desalenar i eliminar la pesca il·legal, o declarada i no reglamentada* (PAI-Pesca INDNR) l'any 2001, quan s'ofereix la primera definició exhaustiva del concepte<sup>12</sup>.

Així doncs, segons l'art. 3.1 PAI-Pesca INDNR són pesca il·legal aquelles activitats pesqueres «realitzades per embarcacions nacionals o estrangeres en aigües sota la jurisdicció d'un Estat, sense el permís d'aquest, o contravenint les seves lleis i reglaments; realitzades per embarcacions que abandonen el pavelló d'Estats que són part d'una organització regional d'ordenació pesquera competent, però feinejen contravenint les mesures de conservació i ordenació adoptades per aquesta organització i en virtut de les quals estan obligats tots els Estats, o les disposicions pertinents al dret internacional aplicable; o en violació de les lleis nacional o obligacions internacionals, incloses les concretes pels Estats cooperants respecte d'una organització regional d'ordenació pesquera». Per tant, estem parlant d'una activitat que es pot produir tant en alta mar com dins de la jurisdicció nacional, i contravenint normativa nacional o internacional.

Per pesca no declarada, l'art 3.2 PAI-Pesca INDNR entén que són aquelles activitats «que no han estat declarades, o han estat declarades de forma inexacta, a l'autoritat nacional competent, en contravenció de lleis i reglaments nacionals; o realitzades a la zona de competència d'una organització regional d'ordenació pesquera competent, que no han estat declarades o han estat declarades de forma inexacta, en contravenció dels procediments de declaració de

---

<sup>10</sup> Tullio TREVES, «*La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada...*», p. 135.

<sup>11</sup> FAO, *Declaración de Roma sobre la aplicación del Código de Conducta para la pesca responsable*, (Roma, 10-11 de març de 1999), (traducció pròpia), p. 2.

<sup>12</sup> Les definicions dels conceptes de pesca il·legal, no declarada i no reglamentada es desenvolupen al punt 3 del PAI-Pesca INDNR.

tal organització». Per tant, es pot considerar una extensió de la pesca il·legal, però motivada per la no declaració d'activitats o captures quan la normativa nacional o internacional ho exigeixi.<sup>13</sup>

Finalment, l'art. 3.3 PAI-Pesca INDNR es refereix a la pesca no reglamentada com a aquelles activitats, «a la zona d'aplicació d'una organització regional d'ordenació pesquera competent que són realitzades per embarcacions sense nacionalitat, o per embarcacions que abanderaren el pavelló d'un Estat que no és part d'aquella organització; o per una entitat pesquera, d'una manera que no està en consonància amb les mesures de conservació i ordenació d'aquella organització, o que les contravé; o en zones o en relació amb poblacions de peixos respecte de les quals no existeixin mesures aplicables de conservació o ordenació i en les quals aquestes activitats pesqueres es realitzen d'una manera que no està en consonància amb les responsabilitats relatives a la conservació dels recursos marins vius que incombèixen l'Estat en virtut del dret internacional». En aquest cas però, hi ha la possibilitat que l'activitat no sigui considerada illegal, per això l'art. 3.4 PAI-Pesca INDNR preveu que certa pesca no reglamentada no vulneri el dret internacional públic.

Tot i que aquest pla d'acció es va aprovar l'any 2001, a l'esfera internacional ja s'havien preparat anteriorment els fonaments que servien per protegir, conservar i gestionar els recursos biològics marins en l'àmbit pesquer.

## **2.2. La Convenció de Nacions Unides sobre Dret del Mar de 1982**

Com a punt de partida del dret internacional contemporani sobre la matèria<sup>14</sup>, la Convenció de les Nacions Unides sobre Dret del Mar (CNUDM) de 1982 és el tractat que “constitueix la base jurídica internacional per a la protecció dels recursos vius i no vius dels oceans del món”<sup>15</sup>. S'erigeix com a referent en matèria de “conservació de recursos marins vius per part dels instruments internacionals de pesca vinculants i voluntaris, com ara els aprovats per la FAO,

---

<sup>13</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*El protagonismo de la Unión Europea...*», p. 184.

<sup>14</sup> Karine ERIKSTEIN i Judith SWAN, *Voluntary Guidelines for Flag State Performance: A New Tool to Conquer IUU Fishing*, p. 121.

<sup>15</sup> <http://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/unclos/es/>. (traducció pròpia).

o per les resolucions de pesca no vinculants però importants des del punt de vista polític com ara les aprovades per l'Assemblea General de l'ONU<sup>16</sup>.

En el marc d'aquest treball, és especialment rellevant destacar que aquest tractat estableix disposicions molt rellevants en matèria del que posteriorment es coneixeria com a pesca INDNR, com ara l'establiment de nous règims jurídics que divideixen el mars i oceans<sup>17</sup> i els seus respectius drets de pesca, les limitacions al principi de llibertat de pesca a alta mar (art. 116 CNUDM), o el deure dels Estats de cooperar entre ells per conservar i administrar els recursos vius d'alta mar (arts. 118 i 119 CNUDM), amb especial menció de l'art. 64 sobre la importància de les organitzacions internacionals en matèria de cooperació, com ara les organitzacions regionals d'ordenació pesquera.

### **2.3. Producció normativa a la dècada de 1990**

A partir dels anys noranta, en un marc d'acció internacional sobre el medi ambient<sup>18</sup> s'afronta la regulació de la conservació de poblacions de peixos amb instruments com ara l'*Acord per a promoure el compliment de les mesures internacionals de conservació i ordenació per part de bucs pesquers que pesquen a alta mar* (1993), o l'*Acord d'aplicació de les disposicions de la Convenció de les Nacions Unides sobre el Dret del Mar, relatives a la conservació i ordenació de poblacions de peixos transzonals i poblacions de peixos altament migratoris (APP)*, aprovat el 1995 i en vigor des de 2001. En ambdós casos, si bé és cert que no es parla directament de pesca INDNR ni tampoc han tingut masses ratificacions en comparació amb la CNUDM<sup>19</sup>, són "instruments fonamentals en l'actual dret internacional de les pesqueries, ja que estableixen mesures internacionals de conservació i ordenació de recursos pesquers"<sup>20</sup>. A més, van servir en el seu moment per establir un marc jurídic que permetia avaluar les accions d'estats i organitzacions regionals d'ordenació pesquera en matèria de gestió i conservació de recursos pesquers<sup>21</sup> i, sobretot

---

<sup>16</sup> <http://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/unclos/es/>. (traducció pròpia).

<sup>17</sup> És especialment rellevant la introducció de la Zona Econòmica Exclusiva com a nova jurisdicció que s'estén fins a 200 milles des de la costa dels estats, i sobre la qual aquests gaudeixen de sobirania per explotar els recursos marins. Per a més informació, veure Xavier PONS RÀFOLS, «*El protagonismo de la Unión Europea...*», p. 179.

<sup>18</sup> Íbidem, p. 180.

<sup>19</sup> Tullio TREVES, «*La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada...*», p. 145.

<sup>20</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*El protagonismo de la Unión Europea...*», (traducció pròpia), p. 180.

<sup>21</sup> Tullio TREVES, «*La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada...*», p. 138.



en el cas de l'APP, ha estat clau per fomentar la cooperació entre els dos subjectes internacionals<sup>22 23</sup>.

Per altra banda, cal fer especial menció al *Codi de Conducta sobre Pesca Responsable* (1995), el qual ha esdevingut un instrument pioner, de caràcter global i voluntari que “estableix normes de comportament per a pràctiques responsables amb l'objectiu de garantir la conservació, l'ordenació i el desenvolupament eficaços dels recursos aquàtics vius”<sup>24</sup>. Aplicable a aquells bucs que pesquen a qualsevol espai marítim previst per la CNUDM<sup>25</sup>, estableix una sèrie de deures dels Estats de port i de pavelló respecte del control de les operacions pesqueres dins de la seva jurisdicció<sup>26</sup>.

En aquest context de cooperació entre estats per complir amb els deures de conservació i gestió de pesqueries, aquests comencen a adoptar acords regionals i a establir organitzacions regionals d'ordenació pesquera. S'està entrant doncs en una fase de limitacions progressives a la llibertat de pesca<sup>27</sup>.

#### **2.4. Producció normativa als 2000**

Amb el canvi de segle apareixen nous instruments jurídics que se centren directament a prendre mesures contra la pesca INDNR. Amb un caràcter primordialment de *soft law*, s'aproven textos com ara el ja esmentat PAI-Pesca INDNR (2001), el *Model de Sistema sobre mesures de l'Estat rector del port per combatre la pesca INDNR* (2005) o les *Directrius Internacionals per a l'ordenació d'aigües profundes* (2008). Tot i no tenir un caràcter vinculant, i segurament degut a aquest fet, alguns d'aquests instruments aprofundeixen més que d'altres de caràcter vinculant en matèria de pesca INDNR<sup>28</sup>.

L'any 2009, “com a resposta a un augment de la determinació de la comunitat internacional per aconseguir un acord vinculant contra la pesca INDNR”<sup>29</sup>,

---

<sup>22</sup> Karine ERIKSTEIN i Judith SWAN, «*Voluntary Guidelines...*», p. 125.

<sup>23</sup> Concretament, l'art. 8 de l'Acord fa referència a la cooperació entre estats a través d'organitzacions d'ordenació pesquera.

<sup>24</sup> <http://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/code-of-conduct-for-responsible-fisheries/es/>. (traducció pròpia).

<sup>25</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*El protagonismo de la Unión Europea...*», p. 180.

<sup>26</sup> FAO, Código de Conducta, Art. 8.

<sup>27</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*El protagonismo de la Unión Europea...*», p. 181.

<sup>28</sup> Miguel ARENAS MEZA, *Las medidas relativas al «Estado del puerto» y su actual regulación en el Derecho internacional de las pesquerías: insuficiencias y prespectivas de futuro*, p. 197.

<sup>29</sup> Karine ERIKSTEIN i Judith SWAN, «*Voluntary Guidelines...*», (traducció pròpia), p. 127.

s'aprova el primer tractat internacional centrat específicament en aquesta matèria. L'*Acord sobre Mesures de l'Estat rector del Port* (AMERP), en vigor des de l'any 2016, té com a objectiu principal "definir les normes internacionals mínimes que han d'aplicar els estats rectors de port abans de permetre l'entrada de bucs que hagin participat en pesca INDNR"<sup>30</sup>. Per tant, es pretén impedir que aquests bucs puguin desembarcar les seves captures a port, reduint així els incentius perquè continuïn operant<sup>31</sup>.

Recentment, s'han aprovat una sèrie d'instruments de *soft law* com ara l'Agenda 2030 de Desenvolupament Sostenible (2015) que, en l'objectiu número 14, pretén posar fi a la pesca INDNR com a màxim l'any 2020; les Directrius Voluntàries per l'actuació de l'Estat del pavelló (2014); les Directrius Voluntàries de la FAO sobre sistemes de documentació de pesca salvatge capturada amb finalitats comercials (2017); o la primera versió del registre mundial de bucs de pesca (2017).

### **3. Els mecanismes regionals de lluita contra la pesca INDNR: les organitzacions regionals d'ordenació pesquera (OROP)**

#### **3.1. Naturalesa**

Les organitzacions regionals d'ordenació pesquera (OROP<sup>32</sup>) són organitzacions internacionals centrades a gestionar pesqueries d'alta mar i amb competència, en virtut dels seus tractats constitutius regits pel dret internacional públic, per adoptar normativa vinculant sobre mesures de conservació i gestió de les pesqueries que gestionen<sup>33</sup>. Promogudes pels estats a partir dels tractats i acords internacionals vistos a l'apartat 2 d'aquest treball<sup>34</sup>, tenen dos objectius principals: per una banda, en tant que autoritats per establir mesures de

---

<sup>30</sup> FAO, «*Estado mundial de...*», (traducció pròpia), p. 127.

<sup>31</sup> <http://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/psma/es/>

<sup>32</sup> És molt important distingir les OROP respecte d'altres organitzacions internacionals de gestió de pesqueries, com les organitzacions regionals de pesca (ORP), que es dediquen a la promoció de regulació de les pesqueries d'alta mar però sense capacitat per prendre decisions vinculants per les parts.

<sup>33</sup> Stefán ÁSMUNDSSON, *Regional Fisheries Management Organisations (RFMOs): Whor are they, what is their geographic coverage on the high seas and which ones should be considered as General RFMOs, Tuna RFMOs and Specialised RFMOs?*, p. 2.

<sup>34</sup> Tot i que ja hi havia OROP constituïdes abans de la CNUDM i que continuen en funcionament actualment. De fet, anteriorment al 1982 hi ha un total de sis organitzacions que continuen vigents, sent la primera del 1923 i l'última del 1979. Per a més informació, veure: Elise ANNE CLARK, *Strengthening Regional Fisheries Management – An Analysis of the Duty to Cooperate*, p. 245.

conservació i gestió de les pesqueries d'alta mar, són "la principal eina de cooperació entre nacions pesqueres (...) per a la conservació i gestió de pesqueries internacionals"<sup>35</sup>. Per altra banda, són un mitjà imprescindible per fomentar l'aplicació dels instruments jurídics internacionals, vistos succintament en l'apartat anterior, entre les parts contractants i també amb tercers<sup>36</sup>.

De fet, s'han convertit en els principals fòrums de cooperació internacional en matèria de conservació i ordenació pesquera<sup>37</sup>, tot erigint-se en un important instrument en la lluita contra la pesca INDNR a través de la cooperació interestatal<sup>38</sup>. Així doncs, han esdevingut "un mitjà institucional amb projecció i idoni per a la gestió internacional de la pesca"<sup>39</sup> que serveix de base per a la cooperació en la conservació dels recursos vius a alta mar.<sup>40</sup> Això no obstant, no s'ha d'oblidar que són els estats els que en última instància determinen la seva utilitat. En virtut del principi de sobirania del pavelló, establert per la CNUDM, els bucs que pesquen a alta mar estan subjectes a la jurisdicció de la nacionalitat del pavelló que abanderin, de manera que l'efectivitat de les OROP depèn de la voluntat dels estats de voler sotmetre's a la seva autoritat.<sup>41</sup> En aquest sentit, és necessari esmentar que l'actuació de les OROP dista significativament de la seva concepció teòrica ja que, tot i la seva utilitat, han demostrat certa incapacitat per assolir els seus objectius. Entre les causes d'aquestes disfuncions hi ha la diversitat institucional i de participació en cada una d'elles, la ineficiència en els procediments d'adopció de decisions i, de forma destacada, la reticència dels estats (membres i no membres) a l'hora d'aplicar les mesures adoptades<sup>42</sup>.

Per últim, cal afegir que, en funció de què pretenen gestionar i conservar, les OROP poden ser dividides en dues categories clarament diferenciades: organitzacions que operen en àrees concretes d'alta mar (OROP generals) i

---

<sup>35</sup> CHATHAM HOUSE, *Buenas prácticas recomendadas para la Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (RESUMEN EJECUTIVO)*, (traducció pròpia), p. 1.

<sup>36</sup> <http://www.fao.org/iuu-fishing/regional-mechanisms/es/>

<sup>37</sup> Tullio TREVES, «*La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada...*», p. 160-164.

<sup>38</sup> Elise ANNE CLARK, *Strenghtening Regional Fisheries Management – An Analysis of the Duty to Cooperate*, p. 226.

<sup>39</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*El protagonismo de la Unión Europea...*», (traducció pròpia), p. 181.

<sup>40</sup> Elise ANNE CLARK, «*Strenghtening Regional Fisheries...*», p. 224.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 225.

<sup>42</sup> Xavier PONS RÀFOLS, *Implicaciones jurídicas y prácticas de la nueva normativa europea para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada*, p. 10.

organitzacions centrades en la conservació de determinades espècies (OROP especialitzades).<sup>43</sup> Com més endavant s'explica, diferenciacions com aquestes són rellevants respecte de l'admissió o la inadmissió d'estats candidats a ser membres d'una OROP.

### **3.2. Funcions**

L'APP, tot i el seu enfocament circumscrit a la gestió de determinades espècies, estableix a l'art. 10 les principals funcions de les OROP. De la seva lectura se'n desprèn que, per dur a terme el seu paper de mecanisme facilitador de la cooperació internacional en la lluita contra la pesca INDNR, aquestes organitzacions tenen una doble vessant. Per una banda, i sempre en col·laboració amb els estats membres, realitzen una tasca científica de control dels recursos que els permet determinar quina sèrie de mesures han de ser implementades tant pels estats membres, com per aquells estats no membres però que cooperen amb la organització. Per altra banda, exerceixen les seves competències normatives per adoptar mesures efectives de conservació i controlar-ne el compliment<sup>44</sup>. Per tant, es pot afirmar que actuen des d'una doble vessant científica i jurídic-política.

A la pràctica, això es tradueix en diferents punts d'acció de les OROP. Per una banda, tenen el mandat de gestionar i conservar la capacitat pesquera de la zona que controlen i les activitats pesqueres que allà s'hi practiquen partint d'un criteri

---

<sup>43</sup> De tota la bibliografia consultada, només Stefán Ásmundsson, Secretari de la North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC) i President de la Regional Fishery Body Secretariats Network (RSN), fa una classificació diferent: estableix tres tipus d'OROP i considera que les OROP de túnids són un tipus d'organització que mereix ser diferenciat d'aquelles destinades a la conservació d'altres espècies concretes. Per tant, segons el seu criteri la classificació és la següent: OROP generals, especialitzades i de túnids. Per a més informació, veure: Stefán ÁSMUNDSSON, Regional Fisheries Management Organisations (RFMOs): *Who are they, what is their geographic coverage on the high seas and which ones should be considered as General RFMOs, Tuna RFMOs and Specialised RFMOs?*

<sup>44</sup> En aquest sentit, les OROP compten amb coneguts instruments en matèria de control de pesca INDNR, com ara registres de bucs que pesquen a les aigües seves aigües, llistes de bucs que realitzen activitats de pesca INDNR (llistes negres), sistemes de documentació de captures, sistemes de localització GPS (VMS) o mesures comercials. A més, en *l'Informe de la primera Reunió de les Parts sobre l'acord de mesures de l'Estat rector del port destinades a prevenir, desalentar i eliminar la pesca il·legal, no declarada i no reglamentada, de maig del 2017* (FIAP/R1211(Es)), es destaca la necessitat d'incentivar l'intercanvi d'informació entre les diferents organitzacions per poder prendre decisions més fonamentades.

ecosistèmic<sup>45</sup> basat en el principi de precaució<sup>46</sup>. Això implica que han d'utilitzar les millors dades científiques disponibles a l'hora de prendre decisions<sup>47</sup> que afectin les pesqueries, com ara aquelles referents a l'assignació de quotes de pesca. Per altra banda, per adoptar tals mesures han d'articular procediments de presa de decisions basats en la transparència i que acceptin la participació de tercers interessats, així com establir mecanismes de control de compliment i resolució de conflictes.<sup>48</sup>

En aquest marc bidimensional però absolutament interrelacionat, els estats membres doten les OROP dels òrgans necessaris per dur a terme la seva funció. Així doncs, els si d'aquestes organitzacions hi ha òrgans científics encarregats de controlar l'evolució dels recursos marins vius en les seves àrees d'actuació, d'òrgans executius (comissions) i de presa de decisions (consells generals), on s'aproven les mesures que seran vinculants per a les parts contractants, i també d'òrgans de control de compliment.

### **3.3. Condició de membre**

Els requisits per ser membre d'una OROP estan establerts en els seus tractats constitutius, els quals han de ser firmats i ratificats pels estats si volen assolir tal condició. Tot i això, a nivell convencional l' APP estableix la idea general que els estats tenen el dret i la obligació de participar en aquelles OROP que gestionin les zones d'alta mar (art. 8.1 i 8.3), a la vegada que reforça el dret-deure de participació d'aquells estats que tenen un "interès real en la pesqueria"<sup>49</sup> (art.8.3). Per tant, fa referència a una admissió oberta a tots els estats<sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> En informes recents, l'Assemblea General de l'ONU ha alertat de la manca d'aplicació d'aquest principi en les actuacions de la gran majoria d'OROP. Al respecte, veure: María Teresa PONTE IGLESIAS i Jorge PUEYO LOSA, *Unión Europea y Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera. Gestión sostenible de las pesquerías, enfoque ecosistémico y protección de la biodiversidad marina*, p. 212-217.

<sup>46</sup> <http://www.fao.org/fishery/topic/16810/en>. Al respecte del criteri de precaució, veure art. 6.5 del Codi de Conducta sobre Pesca Responsable, i l'art. 6 de l'APP.

<sup>47</sup> CHATHAM HOUSE, «*Buenas prácticas recomendadas...*», p. 3.

<sup>48</sup> Tore HENRIKSEN, Geir HONNELAND i Are SYDNES, *Law and politics in ocean governance. The UN Fish Stock Agreement and Regional Fisheries Management Regimes*, p. 8.

<sup>49</sup> El significat de l'expressió "interès real" a l'art. 8 APP ha provocat interpretacions oposades entre partidaris de donar-li un significat restrictiu i defensors d'una concepció extensiva. Per a més informació al respecte, veure: Eva M<sup>a</sup> VÁZQUEZ GÓMEZ, «*Las Organizaciones Regionales...*», (traducció pròpia), p. 86.

<sup>50</sup> Hyun JUNG KIM, *The Return to a Mare Clausum Through Regional Fisheries Management Organizations?*, p. 206.

Per altra banda, la CNUDM reforça la idea del caràcter obert en establir en els arts. 63.2, 64, 118 i 119, que les organitzacions regionals creades per gestionar i conservar poblacions de peixos han d'estar compostes pels estats costers o que pesquen el mateix o diferent peix en aquella zona determinada.<sup>51</sup> Això no obstant, tant els tractats constitutius com la pràctica de les OROP han fet palès que hi ha certes reticències a acceptar nous membres (entre altres motius, degut a que la incorporació d'un nou estat o organització econòmica regional pot comportar una redistribució de les quotes de pesca establertes)<sup>52</sup>.

Les OROP utilitzen diferents sistemes d'acceptació de membres. Per exemple, la Comissió de Pesca del Pacífic Occidental i Central (WCPFC) estableix un sistema d'admissions obert però condicionat a una invitació prèvia recolzada per tots els membres de la OROP,<sup>53</sup> quelcom que pot posar en dubte aquest caràcter obert<sup>54</sup>. En canvi, altres organitzacions com la Comissió Internacional per la Conservació de la Tonyina Atlàntica (ICCAT) o la Organització de Pesca de l'Atlàntic Nordoccidental (NAFO) opten per sistemes que formalment estan oberts a qualsevol estat<sup>55</sup>, però que de facto poden establir límits, en certs casos, emparant-se en el ja mencionat "interès real en la pesqueria" dels candidats<sup>56</sup>. Per últim, també hi ha la possibilitat que la condició de membre sigui decidida pels òrgans interns de les OROP; aquest és el cas de la Convenció per la Conservació dels Recursos Vius de l'Antàrtida (CCAMLR), la qual atorga la competència a la Comissió<sup>57</sup> i fins i tot preveu l'accés d'estats per motius científics.<sup>58</sup>

Per intentar compensar la poca predisposició dels estats membres de les OROP a l'hora d'admetre nous membres, algunes organitzacions preveuen la condició de «no-membre cooperant», una figura jurídica difusa que no es troba ben

---

<sup>51</sup> Eva M<sup>a</sup> VÁZQUEZ GÓMEZ, «*Las Organizaciones Regionales...*», p. 85.

<sup>52</sup> Hyun JUNG KIM, «*The Return to a Mare Clausum...*», p. 207.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 207.

<sup>54</sup> Erik JAAP MOLENAAR, *Participation, Allocation and Unregulated Fishing: The Practice of Regional Fisheries Management Organisations*, p. 464.

<sup>55</sup> De fet, la Northeast Atlantic Fisheries Commission (NEAFC) i la ICCAT estableixen un requisit per ser-ne membre: ser membre de la ONU. Però aquest requisit no és considerat una gran restricció segons les fonts consultades, ja que es pot donar en pocs supòsits. Al respecte, veure Erik JAAP MOLENAAR, «*Participation, Allocation and Unregulated Fishing...*», p. 462-463.

<sup>56</sup> Hyun JUNG KIM, «*The Return to a Mare Clausum...*», p. 207.

<sup>57</sup> Hyun JUNG KIM, «*The Return to a Mare Clausum...*», p. 207.

<sup>58</sup> Erik JAAP MOLENAAR, «*Participation, Allocation and Unregulated Fishing...*», p. 463.

regulada en la majoria de tractats constitutius d'aquestes organitzacions. Els estats que formen part d'aquesta categoria es caracteritzen per col·laborar en la gestió i conservació de les pesqueries controlades per una OROP, però sense ser-ne membre. Tal condició els habilita per participar en les reunions de les Parts de les organitzacions i per tenir assignades quotes de captura establertes pels estats membres, però sense poder participar en el procediment de presa de decisions<sup>59</sup>.

### **3.4. L'encaix de la Unió Europea en les OROP**

La Unió Europea, en tant que ostentadora d'una de les principals flotes pesqueres del planeta i principal mercat únic de comerç de productes de pesca<sup>60</sup>, és un subjecte internacional protagonista en la gestió dels recursos marins vius d'alta mar. Pretén, doncs, jugar un paper principal en la consolidació d'aquells instruments internacionals que regulen aquest sector, com ara les OROP, amb la intenció de "reforçar la seva presència i d'intensificar la seva capacitat d'actuació en el dret internacional de la pesca marítima"<sup>61</sup>. Tot i que en la constitució de les primeres organitzacions internacionals de pesca la UE no hi va tenir participació, en les últimes dècades s'ha convertit en un actor principal en la creació de noves organitzacions i en l'enfortiment de les preexistents, comportament derivat de l'objectiu estratègic d'equiparar el seu pes polític en matèria de pesca al d'altres potències internacionals.<sup>62</sup> Actualment participa en un total de setze organitzacions.<sup>63</sup>

Degut a la seva condició d'organització internacional, l'actuació de la Unió en l'àmbit de les OROP depèn de la doble dimensió externa i interna: la primera fa

---

<sup>59</sup> Hyun JUNG KIM, «*The Return to a Mare Clausum...*», p. 209.

<sup>60</sup> Anna ANTONOVA, *Reforming European Union Participation in Fisheries Management and Conservation on the High Seas*, p. 1.

<sup>61</sup> Eva M<sup>a</sup> VÁZQUEZ GÓMEZ, «*Las Organizaciones Regionales...*», (traducció pròpia), p. 79.

<sup>62</sup>Íbidem, p. 84.

<sup>63</sup> Segons la Comissió Europea, aquestes són: Comissió Internacional per la Conservació de la Tonyina Atlàntica (ICCAT); Comissió de la Tonyina per l'Oceà Índic (CAOI); Comissió de Pesca del Pacífic Occidental i Central (WCPFC); Comissió Interamericana de la Tonyina Tropical (IATTC); Acord sobre el Programa Internacional per a la Conservació dels Dofins (APICD); Comissió per la Conservació de la Tonyina del Sud (CCSBT); Comissió de Pesca de l'Atlàntic Nord-est (NEAFC); Organització de Pesca de l'Atlàntic Nord-occidental (NAFO); Organització per la Conservació del Salmó de l'Atlàntic Nord (OCSAN); Organització de la Pesca de l'Atlàntic Sud-oriental (SEAFO); Acord de Pesca per l'Oceà Índic Meridional (SIOFA); Organització Regional d'Ordenació Pesquera del Pacífic Sud (SPRFMO); Conveni per la Conservació dels Recursos Vius Marins Atlàntics (CCRVMA); Comissió General de Pesca pel Mediterrani (GFCM); Convenció sobre la Conservació i Ordenació de les Poblacions d'Abadejo a la Regió Central del Mar de Bering (CCBSP). Per a més informació, veure: [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/rfmo\\_es](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/rfmo_es)

referència a que les organitzacions internacionals a les quals vol accedir la UE prevegin, en els seus tractats constitutius, l'entrada d'altres organitzacions internacionals. Pel que fa a la dimensió interna, es tracta de quines competències cedeixen els estats a la Unió perquè els representi a nivell internacional<sup>64</sup>. En aquest context, la UE disposa de competència exclusiva en matèria de política pesquera comuna (art. 38 TFUE) i de relacions internacionals de pesca (art. 3.2 TFUE), de manera que té "la facultat de contraure obligacions internacionals respecte de tercers estats i respecte d'organitzacions internacionals dedicades a assumptes relacionats amb la pesca, sent la Comissió Europea, en nom de la UE, la que negocia aquests acords i la que participa en organitzacions internacionals de les que forma part".<sup>65</sup>

A la pràctica, i per aconseguir encaixar la Unió amb la mencionada dimensió externa de la seva política pesquera, la naturalesa jurídica de la UE ha obligat a modificar els tractats constitutius d'aquelles OROP en les quals ha obtingut la condició de membre. Degut a que la gran majoria de tractats constitutius només reconeixien els estats com a subjectes de dret internacional, l'entrada de la Unió Europea ha obligat a que els textos constitutius reconeguessin també la condició de membre a les organitzacions internacionals d'integració econòmica. De retruc, degut a que les polítiques de pesca són competència exclusiva de la UE, en la majoria d'organitzacions de les quals n'és part els estats membres han hagut d'abandonar-les<sup>66</sup>, excepte en comptades excepcions emparades pel principi alternatiu de les competències entre la UE i els estats membres.<sup>67</sup>

#### *3.4.1. Els drets de participació de la UE dins de les OROP i la infrarepresentació en vots*

Com ja s'ha comentat més amunt, tot i que la interpretació més acceptada és que les OROP tenen un caràcter obert a la participació de tots els estats, a la pràctica aquest fet no sempre es produeix. El cas de la Unió Europea reflecteix clarament aquesta circumstància: degut a que es va incorporar tardanament a

---

<sup>64</sup> Anna ANTONOVA, «*Reforming European Union...*», p. 2.

<sup>65</sup> Eva M<sup>a</sup> VÁZQUEZ GÓMEZ, «*Las Organizaciones Regionales...*», (traducció pròpia), p. 84.

<sup>66</sup> Per exemple, França, Regne Unit, Itàlia, Espanya i Portugal es van haver de retirar de l'ICCAT quan la UE hi va entrar l'any 1997, tot i que els dos primers encara en són membres en representació dels territoris d'ultramar. Per a més informació al respecte, veure: Eva M<sup>a</sup> VÁZQUEZ GÓMEZ, «*Las Organizaciones Regionales...*», p. 84.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 84.



gran part de les OROP i, per tant, no va participar en les negociacions prèvies, ha vist obstaculitzat el seu dret a participar en aquestes organitzacions<sup>68</sup>. Seguint els exemples esmentats a l'apartat 3.2.1 d'aquest treball, certes OROP condicionen l'assoliment del caràcter de membre a requisits com ara ser convidat per unanimitat dels estats membres o que la sol·licitud d'entrada sigui acceptada per tots ells<sup>69</sup>. En paraules de VÁZQUEZ GÓMEZ, “a la UE se li neguen els seus drets de participació (...) vulnerant d'aquesta manera l'actual règim jurídic de la pesca marítima en aigües d'alta mar”<sup>70</sup>.

Aquesta circumstància, no només perjudicial per la UE sinó per qualsevol estat no membre d'una OROP i que hi vol entrar, va ser analitzada l'any 2010 en la Conferència de Nacions Unides de revisió de l'APP. Concretament, es va acordar que es fessin esforços per arribar a un acord sobre els drets de participació dels estats membres, dels no membres cooperants i dels no membres<sup>71</sup>. Posteriorment, els anys 2016 i 2017 s'ha tornat a pronunciar en el mateix sentit, insistint novament en la necessitat d'establir mecanismes que incentivin i facilitin la participació dels estats en les OROP<sup>72</sup>. Per tant, es pot concloure que actualment encara no s'ha instaurat un sistema de participació realment obert, quelcom que perjudica clarament les mesures previstes contra la pesca INDNR al no facilitar la cooperació entre estats que pesquen a alta mar.

És innegable que les OROP (així com els tractats internacionals i altres instruments jurídics sobre la matèria en general), estan molt condicionades per la visió comercial, promoguda pels seus estats membres, que busca assegurar un benefici econòmic en l'explotació dels que significativament s'anomenen *recursos pesquers*. Tot i això, és necessari reivindicar l'actual funció de gestió i conservació de les OROP per assegurar la conservació dels ecosistemes marins

---

<sup>68</sup> Íbidem, p. 85.

<sup>69</sup> Íbidem, p. 86-87.

<sup>70</sup> Íbidem, (traducció pròpia), p. 87.

<sup>71</sup> Íbidem, p. 87.

<sup>72</sup> ONU, *Informe de la reanudación de la Conferencia de Revisión del Acuerdo 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 Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios* (A/CONF.210/2015/5), p. 50. En el mateix sentit es pronuncia l'any 2017 en la resolució A/RES/72/72, *La pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995 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 Ordenación de las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios, e instrumentos conexos*, p. 30.

a llarg termini, quelcom que també forma part dels seus objectius constitutius. Partint d'aquesta premisa, cal dir que els criteris restrictius i egoïstes que caracteritzen certes OROP a l'hora d'admetre nous membres no ajuden a promoure la cooperació entre estats. De fet, es palesa una constant ingerència d'interessos polítics i econòmics a l'hora de gestionar determinades regions d'alta mar.

Des del nostre punt de vista, aquesta és una actitud errònia, no només perquè és contrària a la cooperació contínuament promoguda pels instruments jurídics internacionals en matèria de pesca, sinó també perquè en virtut del principi *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, cap estat està sotmès a la normativa d'una OROP de la qual no n'és membre<sup>73</sup>. Per tant, la restricció de la participació (tant en quant a la condició de membre, com respecte del número de vots) no assegura una explotació exclusiva dels recursos pesquers en zones gestionades per les OROP. En un hipotètic però factible escenari futur en què hi hagi escassetat de recursos marins en els mars i oceans del planeta, res no impedirà que les flotes pesqueres d'estats no part d'una OROP no operin en aigües gestionades per aquestes sense respectar les seves mesures (quelcom que, per altra banda, ja passa actualment). És més, si en les properes dècades s'incrementa la falta de recursos en diferents mars i oceans del planeta, considerem que podríem presenciar una competència aferrissada en la cerca de recursos pesquers que accentuï l'actuació unilateral de flotes pesqueres dels estats no membres en aigües gestionades per les OROP, però també dels propis membres que no voldran reduir els seus ingressos derivats de la pesca. Per tant, per què no promoure una cooperació real i efectiva en un moment que, tot i ser crític, encara és reversible?

Per altra banda, el sistema de votació que impera a les OROP és el d'un vot per membre. Tenint en compte que, com s'ha comentat, l'entrada de la UE a certes OROP ha comportat la sortida dels estats membres, la seva infrarepresentació a l'hora de votar és més que evident, ja que amb només un vot representa els interessos pesquers dels seus 28 estats. Aquest fet l'ha portat a plantejar sistemes de ponderació de vots en què el pes de cada vot ve determinat per

---

<sup>73</sup>Jorge PUEYO LOSA, *Derecho del Mar y libertad de pesca. Sobre las organizaciones regionales de ordenación pesquera y el Acuerdo de 1995*, p. 164 - 170.

factors com ara l'aportació de noves tecnologies, la participació en el pressupost o el pes del seu sector pesquer en comparació amb la resta de membres<sup>74</sup>. Tot i això, algun autor considera que podria corregir-se el biaix de la infrarepresentació si la UE fos capaç de fer valdre el seu pes polític en les negociacions en el si de les OROP, quelcom que, com s'ha vist, és un objectiu de la reformada Política Pesquera Comuna<sup>75</sup>.

#### *3.4.2. La implicació de la UE en l'enfortiment de les OROP*

La implicació de la Unió Europea en l'enfortiment de les OROP obeeix a una tendència internacional de preocupació creixent en les dues últimes dècades per l'estat dels ecosistemes marins, però també a criteris econòmics. Aquest fet es fa palès amb l'aprovació del Reglament 1380/2013 sobre Política Pesquera Comuna, el qual reconeix, en el considerant 50, la necessitat que la UE promogui els seus objectius a nivell internacional amb la finalitat que les activitats pesqueres realitzades fora de les aigües de la Unió es basin en els mateixos principis i legislació aplicables a ella. El mateix punt, que inclou una pretenció d'igualtat entre els operadors de la UE i els de tercers estats, senyala com a fonamental enfortir les OROP per assegurar la conservació dels recursos marins vius, i fa menció específica a la lluita contra la pesca INDNR.

Els objectius plantejats en el considerant 50 troben una resposta concreta en els arts 28 i 29 sobre política exterior. Mentre que el primer estableix la lluita contra la pesca INDNR com un objectiu a eradicar en tots els àmbits internacionals, el segon aprofundeix en la posició de la UE dins de les OROP. Concretament, diu que contribuirà activament a les seves activitats amb la finalitat de garantir una gestió pesquera basada en el principi de precaució (previst a l'art. 2.2 PPC), que creï condicions econòmicament viables pel sector pesquer (previst a l'art. 2.5.c PPC) i que fomenti la cooperació entre les OROP. Dins del marc de la PPC, el Reglament 1005/2008 sobre pesca INDNR, que s'estudia en el següent capítol d'aquest treball, palesa la voluntat de la UE d'enfortir les OROP tot posant en valor les seves accions i establint una relació de coordinació i cooperació amb elles. Això es fa palès amb el fet que de la regulació se'n desprèn un clar reconeixement de l'autoritat i funcions de les OROP en matèria de pesca INDNR,

---

<sup>74</sup> Eva M<sup>a</sup> VÁZQUEZ GÓMEZ, « *Las Organizaciones Regionales ...* », p. 88.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 88.

ja que remet contínuament a la seva tasca, quelcom que reflecteix la voluntat de rebre la seva assistència i vicerversa, en un marc de cooperació i col·laboració, amb l'objectiu de d'enfortir el sistema de control de pesca INDNR<sup>76</sup>.

Així doncs, de la dimensió externa de la PPC se n'interpreta una doble pretensió de la UE: promoure la conservació dels recursos marins vius basada en un enfocament ecosistèmic que limiti les conseqüències de la pesca sobre el medi ambient a llarg termini, per una banda, i defensar els interessos econòmics dels operadors pesquers comunitaris davant de les potències pesqueres mundials, per l'altra. I en aquesta acció internacional s'ha de destacar la rellevància que el Reglament 1380/2013 sobre la Política Pesquera Comuna dona a la lluita contra la pesca INDNR, la qual gaudeix d'una menció específica en aquelles disposicions referents a la política pesquera exterior de la UE.

A la pràctica, cal dir que la participació de la Unió Europea en la configuració de les OROP com a organitzacions internacionals no ha estat exempta de crítiques. Tot i reconèixer-se la seva posició influent en aquesta xarxa d'organitzacions i la seva capacitat per enfortir-ne l'actuació, en certs casos també s'ha criticat la seva conducta per contribuir a generar més problemes que solucions<sup>77</sup>. Concretament, se li ha retret la seva reticència a promoure les pràctiques més adequades quan aquestes han pogut perjudicar els interessos d'estats membres determinats, arribant a adoptar actituds i utilitzant mecanismes procedimentals que impedeixen el compliment de les mesures establertes per les OROP<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> El rol principal i la gran quantitat d'informació de què disposen les OROP sobre les activitats de pesca INDNR realitzades a les regions que controlen les converteixen en organitzacions molt útils per a la UE de cara a perfeccionar el sistema de control de pesca INDNR. Per això, en moltes disposicions del Reglament 1005/2008 es fa referència a la informació de què disposin les OROP o a decisions que hagin pres sobre qüestions relatives a la pesca INDNR. És a dir, se'ls està donant suficient autoritat com perquè accions que hagin realitzat en el marc de les seves competències legítimin els estats membres i la Comissió per activar mecanismes previstos per la normativa de la UE. L'exemple més clar el proporciona l'art. 13, el qual estableix que en els ports de descàrrega dels estats membres s'acceptaran certificats de captures adoptats per les OROP en lloc del certificat de captura previst per la pròpia UE. Un altre exemple és la inclusió dels bucs que apareixen a les llistes de bucs de pesca INDNR en les llistes anàlogues gestionades per la Comissió Europea.

<sup>77</sup> Anna ANTONOVA, «*Reforming European Union Participation...*», p. 1.

<sup>78</sup> Per exemple, durant la dècada de 1990 l'actual UE va presentar reiterades i sistemàtiques objeccions a les quotes de pesca establertes per la NAFO. En un altre cas, l'any 2008 la UE negociava amb la ICCAT quotes de pesca de tonyina al Mediterrani que eren superiors a les científicament recomanables. Per a més informació, veure Anna ANTONOVA, «*Reforming European Union Participation...*», p. 7-9.

## CAPÍTOL 2. NORMATIVA I ACCIÓ DE LA UNIÓ EUROPEA CONTRA LA PESCA INDNR

### 1. La Unió Europea en el context de la pesca INDNR

La Unió Europea té un gran pes en la gestió de la pesca marina a escala mundial, tant per la condició de líder mundial en flota pesquera (97.000 bucs l'any 2016<sup>79</sup>), com per l'extensa façana marítima de què gaudeixen els estats membres (70.000 km de costa<sup>80</sup>) i el pes dels productes pesquers dins del mercat interior europeu, el qual s'ha convertit en el més important del món<sup>81</sup>. Conseqüentment, els interessos de la Unió Europea en el sector pesquer l'han conduit a subscriure els principals instruments internacionals de conservació i gestió de recursos marins vistos en el capítol anterior com ara la CNUDM, la FAO o el PAI-Pesca INDNR, (sent aquest últim la principal font de dret internacional que inspira l'actual reglamentació comunitària sobre la matèria<sup>82</sup>), i a “expressar de manera contundent la seva voluntat de liderar la lluita internacional contra la pesca INDNR”<sup>83</sup>.

En aquest context, entre les diferents branques que engloba la política pesquera, la lluita contra la pesca INDNR és una d'elles en què la Unió s'ha mostrat activa tant a nivell comunitari com internacional, arribant a expressar “clarament la seva voluntat política de liderar la lluita”<sup>84</sup> a nivell mundial contra unes pràctiques que suposen una amenaça per la Política Pesquera Comuna<sup>85</sup>. En el marc normatiu europeu, la creació i implementació de la Política Pesquera Comuna s'ha traduït en la proliferació de diversos textos legals que, tot i tenir objectius diferents, es complementen per abordar qüestions com la pesca INDNR. Per tant, no es pot parlar d'una norma única destinada a resoldre la problemàtica d'aquesta activitat, encara que a efectes d'aquest treball ens centrarem principalment en la que explícitament estableix mesures contra la pesca INDNR.

---

<sup>79</sup> Gabriel A. OANTA, *La política pesquera común*, p. 121.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>81</sup> FAO, «*Estado mundial de...*», p. 8.

<sup>82</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*Implicaciones jurídicas y prácticas...*», p. 12.

<sup>83</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*El protagonismo de la Unión Europea...*», (traducció pròpia), p. 186-187.

<sup>84</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*Implicaciones jurídicas y prácticas...*», (traducció pròpia), p. 12.

<sup>85</sup> Comissió Europea, COM(2007) 601 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l66052&from=EN>

### **1.1. Fonaments de la normativa de la Unió Europea en matèria de pesca INDNR**

Tal i com s'ha exposat breument en el primer capítol d'aquest treball, la competència exclusiva de la Unió Europea en matèria de pesca ve determinada per una sèrie de disposicions del Tractat Fundacional de la Unió Europea. Primerament, l'art. 3.1.d) TFUE estableix que la Unió Europea té competència exclusiva sobre la conservació del recursos biològics marins dins de la política pesquera comuna. Aquesta afirmació queda reforçada per l'art. 4.2.d) TFUE, el qual disposa que els estats membres i la UE tenen competència compartida en l'agricultura i la pesca, amb exclusió de la conservació dels recursos biològics marins. Finalment, en els arts. 38 a 42 TFUE, dedicats a l'Agricultura i la Pesca, s'estableix que la UE definirà i aplicarà una política comuna d'agricultura i pesca.

### **1.2. La Política Pesquera Comuna (PPC)**

La normativa sobre pesca INDNR de la Unió Europea es desenvolupa en el marc de la Política Pesquera Comuna, que al seu torn va ser impulsada principalment gràcies a l'adopció de la CNUDM de 1982<sup>86</sup>. Creada per "assegurar la conservació i l'explotació dels recursos marins vius (peixos, crustacis i mol·luscs) i de l'aqüicultura tant en aigües de la Unió, com fora d'elles quan hi operin bucs comunitaris, així com per regular la transformació i comercialització dels recursos naturals existents"<sup>87</sup> en consonància amb les obligacions internacionals subscrietes per la UE<sup>88</sup>, la PPC és "una de les poques polítiques comunitàries que estableix normativa comuna per a tots els estats membres i que engloba tots els aspectes de l'activitat pesquera des del mar fins el consumidor"<sup>89</sup>.

Des dels inicis de producció normativa comunitària sobre la matèria a partir del Tractat de Roma de 1957, la PPC ha passat per diferents fases que constaten la preocupació i importància creixent del sector pesquer en les polítiques comunitàries des de l'originària CEE fins l'actual Unió Europea. Així, de no aparèixer mencionada en els tractats fundacionals del 1957 i ser considerada matèria de competència estatal, ha patit una evolució constant en què s'ha impregnat progressivament dels criteris de conservació i gestió dels recursos

---

<sup>86</sup> Gabriel A. OANTA, «La política...» p. 122.

<sup>87</sup> Íbidem, (traducció pròpia), p. 119.

<sup>88</sup> Reglament 1380/2013, considerant 6.

<sup>89</sup> Gabriel A. OANTA, «La política...», (traducció pròpia), p. 120.

marins promoguts a l'esfera internacional obeint criteris tant comercials com mediambientals. A efectes del que interessa aquest treball, no és fins l'inici dècada dels 2000 quan, en el marc de la PPC, s'adopten mesures explícites contra la pesca INDNR<sup>90</sup>.

La tercera i última reforma de la PPC, desenvolupada en el Reglament 1380/2013 es divideix en diferents àmbits d'actuació tals com la conservació i gestió dels recursos marins i la gestió de les pesqueries dedicades a l'explotació dels mateixos<sup>91</sup>; la política dels mercats dels productes de pesca i aquicultura<sup>92</sup>; la política d'estructures de la flota pesquera; les relacions pesqueres exteriors; i l'aquicultura<sup>93</sup> (excepte aquest últim, tots ells tenen una relació més o menys directa amb les mesures contra la pesca INDNR). En relació amb aquests àmbits, l'art. 2 del Reglament estableix els objectius de la PPC, els quals guarden una relació evident amb la pesca INDNR, com ara garantir la sostenibilitat mediambiental de les polítiques pesqueres; aplicar criteris ecosistèmics i de precaució en la gestió de la pesca; assegurar que les activitats de captura, transformació i comercialització siguin econòmicament viables; regular la flota pesquera perquè les seves activitats siguin econòmicament viables sense sobreexplotar els recursos biològics marins; coherència amb la legislació mediambiental de la UE... A més, tal i com s'ha vist al primer capítol d'aquest treball, aquests objectius han de ser promoguts a nivell internacional mitjançant la promoció de la normativa europea per, entre d'altres finalitats, combatre la pesca INDNR.<sup>94</sup>

Per altra banda, entre els principis rectors de la PPC, establerts a l'art. 3 del Reglament 1380/2013, ens interessa destacar la concepció de les mesures a llarg termini, la responsabilitat principal de l'estat d'abanderament; la coherència entre la dimensió interna i externa de la política pesquera europea; el principi d'explotació racional i responsable dels recursos pesquers sobre una base

---

<sup>90</sup> Gabriel A. OANTA, «*La política...*», p. 126.

<sup>91</sup> Reglament 1380/2013, considerant 2.

<sup>92</sup> Segons el considerant 12, la PPC ha de servir per reduir la dependència comunitària dels mercats exteriors.

<sup>93</sup> Gabriel A. OANTA, «*La política...*», p. 133.

<sup>94</sup> Reglament 1380/2013, considerant 50 i art. 30.

sostenible; i finalment la competència exclusiva de la UE per celebrar acords internacionals en matèria pesquera.<sup>95</sup>

Per tant, la tercera reforma de la PPC aprovada pel Reglament 1380/2013 engloba tots els sectors relacionats amb activitats vinculades a la pesca, des de la captura dels recursos vius fins la comercialització dels productes pesquers als estats de destí, quelcom que afecta aquelles pràctiques susceptibles de ser considerades de pesca INDNR. Però com pretén la Unió Europea garantir el compliment de les normes de la PPC? La resposta ens la dona l'art. 36 del Reglament 1380/2013, sistematitzat a la Part IX sobre *Control i execució de la PPC*, el qual estableix que aquest compliment es garantirà «a través d'un règim de control de la pesca de la Unió eficaç, que inclogui la lluita contra la pesca INDNR». Així doncs, la normativa que ha de fer front a les pràctiques de pesca en general, i de la pesca INDNR en particular, no la trobem exclusivament a la pròpia PPC, sinó que està fragmentada en normativa sectorial. Així, la PPC es limita a declarar l'existència d'un règim específic que la combat i a establir les línies mestres que ha de seguir l'anomenat «sistema de control de pesca», del qual la regulació que combat la pesca INDNR n'és només una branca que requereix de la interacció amb diferents normatives<sup>96</sup>.

Però el propi art. 36 acota aquest règim de control tot establint que es basarà, entre d'altres, en un enfocament global, integrat i comú; en un marc de control, inspecció i execució; en la utilització de la millor tecnologia i millors dades científiques disponibles; i en la cooperació i el compliment entre tots els operadors i pescadors, a la vegada que afegeix que la Unió adoptarà mesures contra tercers estats que no realitzin pesca sostenible. A més, és molt important destacar que, en l'apartat 3, la Unió responsabilitza els estats membres de la missió de garantir el control, inspecció i execució de les mesures previstes per la

---

<sup>95</sup> Gabriel A. OANTA, «*La política...*», p. 133.

<sup>96</sup> Aquest «sistema de control de pesca» fixat per la PPC s'ha d'entendre, segons la nostra interpretació i a partir de les fonts consultades, com el resultat de l'aplicació de normativa sectorial, que incideix en els productes pesquers des de la captura fins la comercialització a l'estat de destí, i que està molt interrelacionada tot i tenir àmbits d'aplicació diferents. Així doncs, la normativa específica de control de pesca INDNR és només una branca del sistema de control de pesca que, per exemple, està vinculada a altres normes com ara el Reglament 1224/2009 pel qual s'estableix un règim comunitari de control per garantir el compliment de les normes de la PPC, o el Reglament 2017/2403, sobre la gestió sostenible de les flotes pesqueres exteriors, amb el qual es deroga el Reglament 1006/2008. Per a més informació, veure Xavier PONS RÀFOLS, «*Implicaciones jurídicas y prácticas...*», p. 17.



PPC, incloent-hi la possibilitat d'establir sancions efectives, proporcionades i dissuasives. En aquest sentit, tot i que l'apartat 2.b) estableix competències tant als estats membres com a la Comissió i a l'Agència Europea de Control de Pesca, l'apartat 3 deixa clar que els estats membres ostenten la competència per adoptar les mesures de control contra la pesca INDNR<sup>97</sup>.

### **1.3. Els reglaments sobre pesca INDNR i altra normativa connexa**

La Unió Europea ha regulat les polítiques contra la pesca INDNR mitjançant l'aprovació del Reglament 1005/2008 de 29 de setembre del 2008, amb el qual s'estableix un sistema comunitari per prevenir, desalena i eliminar la pesca il·legal, no declarada i no reglamentada i el Reglament 1010/2009, de 22 d'octubre de 2009, que estableix normes de desenvolupament del primer, conformant ambdós el nucli de la política estrictament referida a la pesca INDNR<sup>98</sup>. Aquesta normativa, resultant de la insuficiència de les mesures de control de la UE, va néixer l'any 2007 amb la voluntat de la Comissió Europea de proposar una nova estratègia de la UE, revisada i millorada, envers la pesca INDNR. Una nova estratègia que parteix de la premissa segons la qual es considera que, per acabar amb aquesta pràctica, "s'ha d'eliminar la incitació a delinquir fent que resulti extremadament difícil (...) obtenir beneficis de la comercialització dels productes procedents de pesca INDNR"<sup>99</sup>. És a dir, parteix de l'anomenat «enfocament de mercat»<sup>100</sup>, el qual considera que s'ha d'eliminar l'expectativa de lucrar-se amb aquestes pràctiques dins de la jurisdicció dels estats membres, mitjançant el control de totes les fases en què es poden produir activitats vinculades a la pesca INDNR<sup>101</sup> (des de la captura fins a la comercialització), units a sistemes de control i sanció més efectius.<sup>102</sup> Seguint

---

<sup>97</sup> Gabriel A. OANTA, «*La política...*», p. 140.

<sup>98</sup> Aquests dos reglaments han estat modificats pel Reglament 86/2010, de 29 de gener del 2010, que modifica parcialment els dos anteriorment mencionats, i el Reglament 395/2010, de 7 de maig del 2010, que modifica el Reglament 1010/2009.

<sup>99</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*Implicaciones jurídicas y prácticas...*», (traducció pròpia), p. 17-18.

<sup>100</sup> En aquest sentit cal destacar, simplement a mode enunciatiu, que el fet d'utilitzar l'eix comercial per combatre aquestes activitats obre la porta a que la UE utilitzi la seva competència en política comercial per establir mesures que obliguin a certificar les captures com a pas previ a l'entrada o sortida de productes pesquers al mercat interior europeu. Veure: Xavier PONS RÀFOLS, «*Implicaciones jurídicas y prácticas...*», p. 19.

<sup>101</sup> Conseqüentment, la UE ha de "tancar el mercat europeu als productes il·legals mitjançant mitjançant l'establiment d'un sistema de control a càrrec de l'Estat de port, en virtut del qual el peix o els productes pesquers hauran de ser prèviament certificats per l'Estat de pavelló abans del seu desembarcament o importació a la UE". Veure COM(2007) 601 final.

<sup>102</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*Implicaciones jurídicas y prácticas...*», p. 17-18.

aquest criteri de mercat, la UE pretén millorar la governació de les pesqueries partint de la traçabilitat dels productes importats de tercers estats.<sup>103</sup>

Això no obstant, tal i com s'ha comentat més amunt, l'acció comunitària contra la pesca INDNR no radica únicament en els dos reglaments de referència sinó que, en el marc del sistema de control de pesca establert per la PPC, es complementen amb altres normes que regulen matèria pesquera, com ara el Reglament 1224/2009 pel qual s'estableix un règim comunitari de control per garantir el compliment de les normes de la PPC, o al Reglament el Reglament 2017/2403, sobre la gestió sostenible de les flotes pesqueres exteriors. Degut a l'extensió limitada d'aquest treball, ens centrem únicament en l'estudi de les mesures establertes pels reglaments 1005/2008 i 1010/2009, tot i que som conscients de la seva interrelació a la resta de normes que acabem de mencionar.

### *1.3.1. Àmbit d'aplicació espacial, material i subjectiu de la normativa*

La normativa contra la pesca INDNR té un àmbit d'aplicació espacial que engloba les activitats pesqueres connexes realitzades en el mar, ja sigui en aigües comunitàries, en aigües d'un tercer estat o en alta mar<sup>104</sup>. Adquireix així un "component d'efectes extraterritorials" que va més enllà de la pròpia PPC,<sup>105</sup> quelcom coherent amb la naturalesa d'un problema que es produeix a escala internacional. Tot i això, quan la normativa es refereix a aigües de tercers estats, està declarant la seva efectivitat en jurisdiccions no vinculades a la Unió Europea, quelcom que segons PONS RÀFOLS planteja problemes jurídics.<sup>106</sup>

Pel que fa a l'àmbit d'aplicació subjectiu, la normativa s'aplica a qualsevol buc pesquer, ja sigui d'un estat membre o d'un tercer estat, sempre que hi hagi un element de connexió amb la Unió Europea, com ara l'accés a ports comunitaris, l'entrada o sortida de productes del mercat interior, o que el pavelló dels bucs o la nacionalitat d'armadors o propietaris sigui la d'un estat membre<sup>107</sup>. Per tant,

---

<sup>103</sup> IUUWATCH, *The EU IUU Regulation. Analysis: Implementation of EU seafood import controls*, p. 5.

<sup>104</sup> Reglament 1005/2008, art. 1.3.

<sup>105</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*El protagonismo de la Unión Europea...*», (traducció pròpia), p. 188.

<sup>106</sup> Principalment degut al difícil encaix que poden tenir aquestes mesures en el comerç internacional regulat principalment en el marc de la Organització Mundial del Comerç (OMC). Veure: Xavier PONS RÀFOLS, «*Implicaciones jurídicas y prácticas...*», p. 21 i p. 40 i ss.

<sup>107</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*El protagonismo de la Unión Europea...*», p. 188.

no fa cap tipus de distinció que sigui susceptible de ser considerada discriminatòria a favor dels estats membres.

Per últim, l'àmbit d'aplicació material de la normativa és el de tota activitat connexa a la pesca INDNR, entenent aquesta en el mateix sentit que la definició<sup>108</sup> que en fa la FAO, tot i que la completa amb certs criteris de presumpció de pesca INDNR establerts a l'art. 3 del Reglament 1005/2008. Per tant, no entén únicament com a pesca INDNR la obtenció dels recursos, sinó també activitats vinculades com ara «les operacions comercials o d'importació de productes derivats de la pesca, o la falsificació de documents»<sup>109</sup>. Per altra banda, la normativa comunitària no concep, contràriament a la FAO, la possibilitat que existeixi pesca no reglamentada que no sigui contrària a dret<sup>110</sup>. Estem doncs davant d'una concepció més restrictiva de les activitats de pesca INDNR que, sobre el paper, considerem més dissuasives.

## **2. Principals mesures previstes a la normativa de pesca INDNR**

Partint de la sistematització de les mesures contra la pesca INDNR previstes en el Reglament 1005/2008, aquestes poden ser dividides en tres grups: (i) mesures de control i inspecció; (ii) règim de certificació de captures i procediments de verificació; i (iii) el sistema comunitari d'alerta, les llistes negres i de tercers estats no cooperants, i els mecanismes coercitius i de sanció. En aquest apartat, l'objectiu és identificar de cada mesura i valorar-ne la seva idoneïtat a la pràctica.

### **2.1. Les mesures de control i inspecció a port**

El capítol II del Reglament 1005/2008 estableix un sistema d'inspeccions portuàries<sup>111</sup>, aplicable a aquells bucs pesquers de tercers estats que entrin als ports dels estats membres, per prevenir, desalena i eliminar la pesca INDNR<sup>112</sup>. L'objectiu d'aquesta mesura és controlar la legalitat de les captures que es desembarquen (quelcom que només es pot aconseguir exigint també el certificat

---

<sup>108</sup> Reglament 1005/2008, art. 2.

<sup>109</sup> Íbidem, considerant 35.

<sup>110</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*Implicaciones jurídicas y prácticas...*», p. 21.

<sup>111</sup> Això no significa que aquesta norma no s'apliqui als estats membres. En el seu cas, la pràctica d'inspecció i control de bucs de pesca es regula en el Reglament 1224/2009 sobre control de pesca. L'aportació del Reglament 1005/2008 és únicament un reforç de les normes de control de pesca dirigit al als bucs de tercers estats. Al respecte, veure Xavier PONS RÀFOLS, «*Implicaciones jurídicas y prácticas...*», p.23.

<sup>112</sup> Reglament 1005/2008, art. 4.1.

de control de captures que s'analitzarà més endavant). Concretament, els arts. 7 a 10 estableixen que les autoritats dels estats membres han de realitzar tasques d'inspecció, com a mínim, a un 5% dels bucs pesquers de tercers estats que entren en els ports de la Unió Europea designats a tal efecte, sense perjudici que les OROP adoptin percentatges més elevats. A més, seran inspeccionats sistemàticament aquells bucs respecte dels quals hi hagi sospites fonamentades — per part de l'estat membre, de la Comissió o d'una OROP— sobre la ~~seu~~ participació en activitats de pesca INDNR.

En aquest sentit, els estats membres han de comunicar anualment a la Comissió aquells ports en els quals permetran el desembarcament<sup>113</sup>. Els bucs que hi vulguin atracar, hauran de presentar notificacions sol·licitant entrada i, en tot cas, aquesta haurà de ser autoritzada pels estats membres dels ports en el quals es demana l'accés. Però si només es controlés la legalitat de les captures als ports de desembarcament, seria fàcil pels operadors de pesca INDNR burlar la mesura fent transbordaments en aigües comunitàries. Per evitar aquesta possibilitat, la normativa prohibeix qualsevol tipus de transbordament entre bucs de tercers estats i entre aquests i bucs amb pavelló d'estats membres dins de les aigües comunitàries. A més, estableix que aquells bucs que no compleixin els requisits establerts pel Reglament no podran accedir als ports dels estats membres, és a dir, no podran rebre serveis portuaris ni realitzar operacions de transbord en els ports de la UE<sup>114</sup>. Per tant, la normativa obliga a que qualsevol moviment de productes pesquers dins de la jurisdicció de la UE s'hagi de fer a port i sota el control de l'autoritat inspectora de l'estat membre en qüestió. Per contra, la normativa sí que permet el transbordament de productes pesquers de bucs de tercers estats i bucs comunitaris fora de les aigües comunitàries, sempre que estiguin registrats com a bucs de transport en una OROP<sup>115</sup>.

En tot cas, qualsevol transbordament s'ha de fer constar en el certificat de captures i, en cas de detectar-se una infracció, el Reglament estableix que no s'autoritzarà cap transbordament ni descàrrega dels productes pesquers al port de la UE en qüestió. Això no obstant, el procediment de sanció derivat de la

---

<sup>113</sup> La llista corresponent a l'any 2019 es pot consultar al DOUE (2019/C 179/07). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0524\(05\)&qid=1562175712628&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0524(05)&qid=1562175712628&from=ES)

<sup>114</sup> Reglament 1005/2008, arts. 6 i 7.

<sup>115</sup> Reglament 1005/2008, art. 4.4.

infracció a seguir varia en funció de si s'ha produït en aigües comunitàries, d'un tercer estat o a alta mar. En el primer cas, correspon a l'estat membre aplicar les sancions previstes pel Reglament 1005/2008 i les previstes per la seva pròpia legislació. Per contra, i en aplicació de la normativa internacional del mar<sup>116</sup>, en els dos últims supòsits l'estat membre només podrà sancionar previ consentiment exprés de l'estat d'abanderament del buc<sup>117</sup>.

### *2.1.1. Punts febles de les mesures d'inspecció*

Primerament, considerem que no és massa coherent prohibir el transbordament entre bucs de tercers estats i bucs de la UE en aigües comunitàries però en canvi deixar la porta oberta a que puguin dur-se a terme, pels mateixos agents i sota certs requisits, fora d'elles. En aquest segon supòsit, ens preguntem quina certesa aporta el fet que un buc estigui registrat en una OROP a efectes de determinar si els productes pesquers transbordats fora d'aigües comunitàries s'han obtingut d'acord amb la normativa internacional i comunitària de pesca. De fet, aquest requisit és merament formal (encara que probablement impliqui obligacions dels armadors, capitans o propietaris d'informar la OROP sobre les seves activitats). A més, vista la fràgil autoritat que tenen actualment les OROP<sup>118</sup>, estar-hi registrat no ens sembla garantia de res.

Per altra banda, el requisit que el transbordament només es pugui realitzar a bucs de transport de pesca sembla considerar que aquests bucs no són susceptibles de practicar pesca INDNR. Això no obstant, al llarg del treball s'ha insistit en què la pràctica de pesca INDNR no està circumscrita únicament a la obtenció dels recursos marins vius, sinó també a totes aquelles activitats que formin part del procés que acaba amb el producte al mercat. En aquesta línia apunta l'art. 2.5 del Reglament 1005/2008 quan defineix com a «buc pesquer» qualsevol buc utilitzat per a l'explotació comercial de recursos pesquers, inclosos aquells bucs de transport de productes de pesca. Per tant, no considerem que la qualitat de buc de transport de productes pesquers sigui garantia suficient de que no s'està practicant pesca INDNR.

---

<sup>116</sup> Art. 94 CNUDM.

<sup>117</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*Implicaciones jurídicas y prácticas...*», p. 24.

<sup>118</sup> Veure el Capítol 1 d'aquest treball.

Entenem que la clau de la obligació de fer transbordaments a port per part d'aquells bucs que operen dins de les aigües comunitàries rau principalment en el control que les autoritats dels estats membres poden fer *in situ* a través de les inspeccions, sense distingir si el buc en qüestió està registrat o no en una OROP<sup>119</sup>, o si és de transport de productes pesquers o no. L'única resposta que creiem que justifica aquesta flexibilitat és que aquest criteri obeeixi motius pràctics que facilitin la feina dels bucs comunitaris que operen en aigües no comunitàries<sup>120</sup>, a la vegada que s'agilitzen els controls a port<sup>121</sup>.

En aquesta línia, i en relació amb els bucs exclusivament de transport de mercaderies, un informe de IUUWATCH de l'any 2017<sup>122</sup> destaca que els desembarcaments directes de productes pesquers –entenent per aquests els realitzats per bucs de pesca–, estan sotmesos a operacions d'inspecció més exhaustives que aquells realitzats per bucs de transport, principalment bucs portacontenidors<sup>123</sup>. Aquest fet es deu a dos motius principals: per una banda, les dificultats d'inspeccionar bucs que descarreguen diferents tipus de mercaderies –moltes d'elles aliments– en grans quantitats, dificulta i alenteix les tasques de control. Tenint en compte la importància del comerç marítim en l'actualitat, als estats els interessa certa agilitat en l'entrada i sortida de mercaderies dels seus mercats.

Per altra banda, i relacionat amb el primer motiu, l'exigència de verificar un mínim del 5% dels desembarcaments anuals de bucs pesquers no s'aplica al buc portacontenidors. En aquest context, els informes de 2014 i 2015 analitzats per IUUWATCH reflecteixen que estats com Portugal, Irlanda o Grècia no realitzaven inspeccions de bucs portacontenidors amb la finalitat de controlar operacions de

---

<sup>119</sup> De fet, en casos de transbordaments dins de la UE, al Reglament 1005/2008 li és igual si els bucs en qüestió estan registrats a una OROP.

<sup>120</sup> Per fonamentar aquesta opinió, ens recolzem en que els transbordaments a alta mar són també una pràctica habitual entre bucs de la UE. Al respecte, veure Xavier PONS RÀFOLS, *Implicaciones jurídicas y prácticas de la nueva normativa europea para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada*, p. 24.

<sup>121</sup> Tullio TREVES, «*La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada...*», p. 154-156.

<sup>122</sup> Aquest document, se centra en l'anàlisi dels informes remesos pels estats membres a la Comissió Europea sobre l'aplicació de la regulació durant els anys 2014 i 2015. Aquests informes són accessibles prèvia sol·licitud formal d'informació a la Comissió Europea, quelcom que no s'ha realitzat per preparar aquest treball. Per tant, partim de l'estudi dels informes del 2014 i 2015, tot i que és de suposar que els estats n'han enviat durant els anys següents.

<sup>123</sup> IUUWATCH, «*The EU IUU Regulation...*», p. 16.

pesca INDNR. Incongruentment, segons dades aportades pel Parlament Europeu, entre 2007 i 2012 entre un 85% i un 92% de les importacions de productes de pesca i aqüicultura a la UE van arribar a través, precisament, de bucs portacontenidors<sup>124</sup>. Per tant, i encara que els percentatges del 2019 probablement són diferents als de fa set anys, el fet que la regulació sobre pesca INDNR no abasti el control de bucs portacontenidors que arriben a ports de la UE amb significants càrregues de productes pesquers comporta una via d'aigua que posa en debilita el sistema de control comunitari de pesca INDNR.

## **2.2. El règim de certificació de captures i el procediment de verificació**

Per aconseguir la màxima garantia que els productes importats a la Unió Europea i exportats per ella no són resultants de la pesca INDNR, l'art. 12 del Reglament 1005/2008 estableix un règim de certificació de captures, considerat "un dels elements clau més destacables en aquesta nova reglamentació"<sup>125</sup>. Aquest certificat, que ha de ser validat per les autoritats dels tercers estats d'abanderament<sup>126</sup> i sotmès a un estricte anàlisi per les autoritats de l'estat membre en el qual s'importi el producte<sup>127</sup>, acredita que els recursos s'han obtingut respectant les lleis, reglaments i mesures internacionals d'ordenació i conservació. Això significa que la UE no estableix requisits específics en la seva normativa respecte dels mecanismes de control de tercers estats, sinó que es limita a exigir aquells emanats del dret nacional i internacional<sup>128</sup>.

Tal remissió crea una evident incertesa sobre quins són els estàndards que conformen la normativa de cada estat de pavelló respecte del seu sistema de normes i mecanismes per controlar la conservació i gestió dels recursos marins vius. Per assegurar una reciprocitat mínima entre l'ordenament jurídic comunitari i el de l'estat d'abanderament, l'art. 20 del Reglament estableix que la Comissió és responsable de determinar si l'estat en qüestió disposa tant d'un sistema de control i aplicació de la normativa de pesca, com de confirmar<sup>129</sup> que les

---

<sup>124</sup> IUUWATCH, «*The EU IUU Regulation...*», p. 16.

<sup>125</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*Implicaciones jurídicas y prácticas...*», (traducció pròpia), p. 26.

<sup>126</sup> Obeïnt raons de no discriminació, el règim de certificació de captures també s'aplica a reexportacions i exportacions, per part dels estats membres, fora de la UE.

<sup>127</sup> Reglament 1005/2008, art. 16.

<sup>128</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*Implicaciones jurídicas y prácticas...*», p. 26-27.

<sup>129</sup> Segons una nota de premsa de la Comissió Europea amb data de 27 de juny del 2019, actualment 91 tercers estats han notificat a la Comissió que tenen els instruments legals i administratius necessaris per

autoritats nacionals estan facultades per certificar la veracitat de les dades dels certificats de captures<sup>130</sup>. En aquest sentit, considerem que la publicació de *les Directrius Voluntàries per a l'Actuació de l'Estat de Pavelló* per part de la FAO l'any 2014, destinades a combatre la pesca INDNR, són una eina que serveix d'orientació als estats de pavelló de cara a establir aquests estàndards mínims normatius de control.

És important destacar que el Reglament 1005/2008 obre la porta a que el certificat de captures a entregar a l'estat membre no sigui l'establert al propi reglament, sinó un elaborat per una OROP, si bé és cert que la normativa requereix una acceptació prèvia per part de la UE condicionada a que el certificat en qüestió sigui equivalent a l'establert per la Unió<sup>131</sup>. En el mateix sentit, l'art. 20.4 preveu que la Comissió celebri acords administratius d'homologació de certificats de captura amb tercers estats. Al respecte, cal destacar que els dos casos són un exemple clar de la cooperació entre estats, i entre aquests i les OROP, tan promoguda pels textos internacionals i comunitaris amb l'objectiu de fer més efectiva la persecució de la pesca INDNR<sup>132</sup>.

El Reglament 1005/2008 també preveu que les autoritats dels estats membres realitzin verificacions d'aquells productes respecte dels quals tinguin sospites que poden estar vinculats a la pesca INDNR. Segons l'art. 17, les verificacions són tasques de control addicionals centrades a examinar tot tipus d'informació relacionada amb el producte transportat pels bucs (examinació de productes, revisió de comptabilitat, inspecció de mitjans de transport i emmagatzematge o control d'autenticitat de documents com ara certificats de captura) amb la finalitat de determinar si compleixen o no la normativa, i que inclouen les activitats d'inspecció comentades més amunt. Concretament, el Reglament estableix que les verificacions s'hauran de basar en «criteris de gestió de riscos<sup>133</sup>», un

---

validar els certificats de captures dels seus bucs. Veure: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_QANDA-19-3398\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_QANDA-19-3398_en.htm).

<sup>130</sup> Reglament 1005/2008, art. 20.

<sup>131</sup> Íbidem, art. 13.

<sup>132</sup> El Reglament 1020/2009 estableix quins certificats de documentació de captures són acceptats per la UE. Veure Xavier PONS RÀFOLS, «*Implicaciones jurídicas y prácticas...*», p. 29.

<sup>133</sup> Desenvolupats pels arts. 4 (en cas d'inspeccions a port) i 31 (en cas de verificacions de certificats de captura) del Reglament 1020/2009. És destacable que, contràriament a la definició de «gestió de riscos» establerta a l'art. 2 del Reglament 1005/2008, l'art. 17 del mateix reglament no menciona la normativa internacional com a font d'aquests criteris.



concepte definit a l'art. 2.21 com «la detecció sistemàtica de riscos i l'aplicació de totes les mesures que siguin necessàries per reduir l'exposició a ells (...) a partir de fonts i estratègies internacionals, comunitàries i nacionals». Tal i com es veurà seguidament, la regulació d'aquest concepte en el cas dels procediments de verificació s'ha convertit en una esquerda que redueix significativament l'efectivitat del sistema de control de pesca INDNR de la UE.

Els estats membres rectors de port tenen dues vies per justificar la pràctica d'activitats de verificació: emparant-se en la llista de supòsits que obligatòriament comporten verificació, o bé de forma aleatòria<sup>134</sup>. A tals efectes, poden sol·licitar assistència a les autoritats dels tercers estats d'abanderament si requereixen col·laboració en la comprovació de la informació. Per regla general, el procediment de verificació dura un màxim de 15 dies naturals i, mentre no s'obtinguin resultats concloents, l'autorització de comercialització dels productes queda suspesa<sup>135</sup>. Si els resultats no són satisfactoris, les autoritats de l'estat membre deneguen la importació<sup>136</sup>.

#### *2.2.1. Punts febles del sistema de certificació de captures i del procediment de verificació*

Tal i com s'ha comentat, els estats membres han de realitzar un control dels certificats de captura i relacionar-los amb la informació aportada per les autoritats dels estats membres respecte la procedència dels productes pesquers transportats i que entren als ports de la UE. Això no obstant, a la pràctica existeix una gran desproporció entre el número de certificats de captures analitzats per cada estat membre, quelcom que reflecteix clarament quins estats adopten actituds actives i quins són més laxos en el compliment de la normativa<sup>137</sup>. A més, les autoritats encarregades del control de certificats de captures són diferents en cada estat membre i és complicat saber si disposen dels coneixements i eines adequats per estudiar correctament els certificats.

---

<sup>134</sup> Reglament 1005/2008, art. 17 apartats 3 a 6.

<sup>135</sup> Íbidem, art. 17.8.

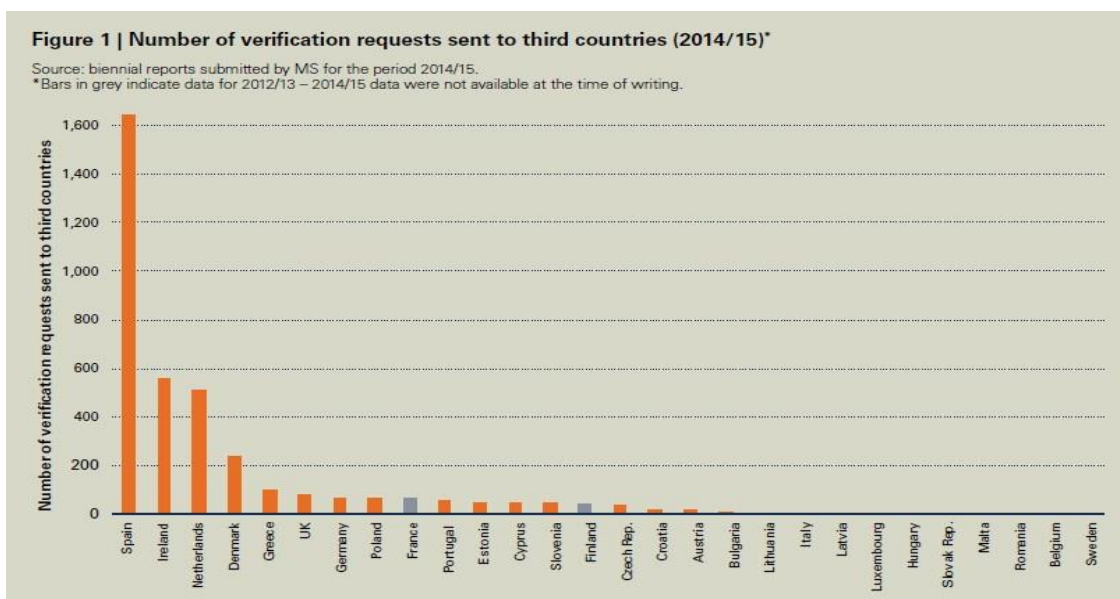
<sup>136</sup> Íbidem, art. 18.

<sup>137</sup> Segons dades relatives als informes dels estats membres dels anys 2014 i 2015, mentre que Espanya i Portugal realitzaven extensius controls de compliment de tots els certificats de captures, Alemanya només analitzava a fons un 35% dels que rebia. Al respecte, veure IUUWATCH, «*The EU IUU Regulation...*», p.8.

Conseqüentment, els estats afronten el control de maneres molt variades i amb nivells de rigor diferents<sup>138</sup>.

Un bon indicador de l'efectiva aplicació del procediment de verificació per part dels estats membres és el número de sol·licituds de verificació enviades per part de les autoritats de ports de la UE a tercers països. En aquest sentit, l'estudi de IUUWATCH realitzat a partir dels informes remesos pels estats membres a la Comissió biennalment proporciona dades molt significatives que reflecteixen el compromís dels estats membres durant el període 2014-2015.

Del seu anàlisi se'n desprèn que Espanya liderava en aquell període el número de verificacions enviades a tercers estats, mentre que altres països amb gran potencial pesquer com ara Regne Unit, Itàlia, Portugal i Suècia, entre d'altres, en remetien poques. Tot i que aquest fet no implica directament una mala praxis en els controls i verificacions dels estats membres en qüestió, és lògic pensar que són punts d'entrada al mercat interior més atractius per als operadors de pesca INDNR que no estats com Espanya, Irlanda o Països Baixos.

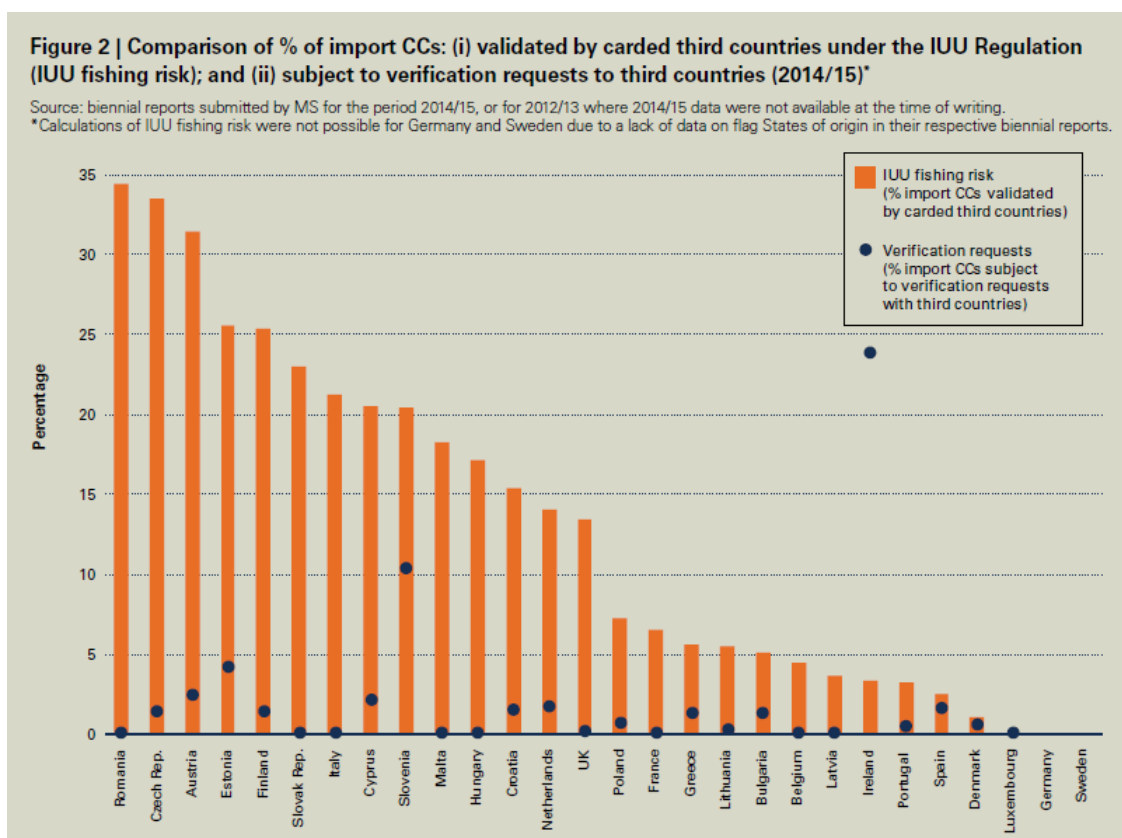


Taula 1. Font: IUUWATCH, *The EU IUU Regulation. Analysis: Implementation of EU seafood import controls*.

Per altra banda, IUUWATCH també constata que, tot i que a priori sigui lògic pensar que en aquells punts d'entrada al mercat on hi arriben més productes procedents d'estats sancionats pel sistema de targetes de la Comissió hi ha

<sup>138</sup> «The EU IUU Regulation...», p.8.

també un percentatge més elevat de certificats de pesca sotmesos a verificació amb tercers estats, les dades del període 2014-2015 no reflecteixen això. De fet, la *Taula 2* il·lustra perfectament la manca de proporció entre el número de certificats de pesca validats per tercers estats sancionats pel sistema de targetes, respecte del total de certificats de pesca subjectes a verificació amb tercers països per part dels estats membres. És a dir, estats com ara Itàlia van rebre entre 2014 i 2015 grans quantitats de certificats de pesca validats per estats de pavelló amonestats per la Comissió Europea i amb alt risc de contenir pesca INDNR, però en canvi les autoritats italianes competents pràcticament no van enviar sol·licituds de verificació a tercers estats.



Taula 2. Font: IUUWATCH, *The EU IUU Regulation. Analysis: Implementation of EU seafood import controls*

Aquest fet denota una actitud poc diligent no només d'Itàlia, sinó també d'altres estats membres (Finlàndia, Regne Unit, França, Malta...) a l'hora de verificar amb l'estat de pavelló que la informació dels certificats de captures és correcta. Segons IUUWATCH, aquestes dades suggereixen una mala aplicació pràctica

del Reglament 1005/2008 que evoca els estats membres més passius a convertir-se en la principal porta d'entrada dels productes de pesca INDNR al mercat interior de la UE degut al *control shopping*.

Pel que fa als criteris de gestió de riscos, són un element de gran rellevància en l'aplicació de les polítiques contra la pesca INDNR a l'hora de verificar els certificats de captures. Degut a l'elevat cost i lentitud que normalment caracteritzen les tasques de verificació, aquests criteris són molt útils per distingir les captures que tenen altes probabilitats d'estar relacionades amb la pesca INDNR, d'aquelles de baix risc. En definitiva, serveixen perquè les autoritats dels estats membres optimitzin temps i recursos, fet que reverteix positivament en el sistema de control dels productes i provoca un augment de les deteccions de recursos que no compleixen amb la normativa contra la pesca INDNR<sup>139</sup>.

Doncs bé, tot i que en matèria de verificació la UE estableix en el Reglament 1010/2009 criteris de gestió de risc orientatius, també permet als estats membres adoptar els seus propis criteris sempre que n'informin<sup>140</sup> prèviament a la Comissió Europea<sup>141</sup>. Aquest fet condueix a un escenari en què els estats membres apliquen criteris de gestió de riscos que difereixen en cada cas<sup>142</sup>. Tal manca d'harmonització normativa és perjudicial per a la UE per dos motius: per una banda, la falta de coordinació genera un desequilibri d'esforços dels estats membres, ja que alguns estableixen criteris rigorosos i altres no. Per altra banda, els operadors econòmics de tercers estats que es lucren amb la pesca INDNR aprofiten aquestes diferències i busquen els punts d'accés al mercat interior més dèbils on tenen més possibilitats de violar els controls (*control shopping*)<sup>143</sup>. Per exemple, durant els anys 2014 i 2015 Espanya va incrementar les sol·licituds de verificació de les importacions de peix espasa procedent de bucs amb pavelló d'Indonèsia i Taiwan. Això va comportar un descens en els certificats de captures

---

<sup>139</sup> IUUWATCH, «*The EU IUU Regulation...*», p. 9.

<sup>140</sup> És important destacar que la Comissió no autoritza ni prohibeix l'aplicació dels criteris que se li comuniquen, simplement en queda informada.

<sup>141</sup> Segons la informació aportada pels informes biennals dels estats membres pel període 2014-2015, un total de 18 estats membres aplicaven aquests criteris. Veure IUUWATCH, «*The EU IUU Regulation...*», p.9.

<sup>142</sup> D'acord amb els informes de 2014 i 2015, hi havia quatre estats membres que aplicaven només els criteris de la UE, un estat que aplicava criteris propis molt limitats, deu estats que no aplicaven cap criteri i un estat (Itàlia) que, tot i la seva importància en matèria comercial pesquera, no va enviar cap informació al respecte. Veure IUUWATCH, «*The EU IUU Regulation...*», p. 9.

<sup>143</sup> Íbidem, p. 9-13.

rebutts per les autoritats espanyoles procedents d'aquests estats, quelcom que condueix a la conclusió que possiblement aquestes flotes pesqueres van anar a buscar altres punts d'entrada del seus productes al mercat interior de la UE on els controls no fossin tan estrictes<sup>144</sup>.

Les deficiències mencionades en aquest punt ens porten a considerar el següent: en primer lloc, és necessari fer un esforç per harmonitzar els criteris de gestió de riscos a través d'una regulació que estableixi unes exigències mínimes de control obligatòries pels estats membres. En segon lloc, és convenient la instauració d'un sistema comunitari de gestió de certificats de captures i altra informació relacionada que permeti compartir informació entre els diferents punts d'accés al mercat interior i que promogui la cooperació entre estats<sup>145</sup>, quelcom que a més compliria amb l'assistència mútua entre estats membres prevista per l'art. 51 del Reglament 1005/2008 . En un sistema de control basat en un enfocament comercial del problema de la pesca INDNR és fonamental l'harmonització de criteris de control i la cooperació entre estats per acabar amb les diferències existents.

### **2.3. El sistema comunitari d'alerta, les llistes de pesca INDNR i de tercers estats no cooperants, i els mecanismes coercitius i de sanció**

Per assegurar la màxima efectivitat de la normativa, el Reglament 1005/2008 preveu un seguit de mecanismes que s'activen quan es constata o es tenen sospites fonamentades sobre l'activitat de pesca INDNR tant dins de la jurisdicció comunitària com fora d'ella. En aquests casos la Comissió, o un òrgan designat per ella, ho comunica a tots els operadors econòmics i estats membres perquè prenguin les mesures d'inspecció i verificació pertinents. Es podria dir doncs que el sistema comunitari d'alerta previst al Capítol IV del Reglament 1005/2008 reflecteix la voluntat de cooperació i intercanvi d'informació entre els estats membres i les institucions europees, així com la ferma intenció de promoure la PPC en la política pesquera exterior. Això no obstant, tal i com s'ha palesat en l'estudi dels mecanismes analitzats fins ara, sembla que un dels principals

---

<sup>144</sup> Íbidem, p. 10.

<sup>145</sup> De fet, en una comunicació del 2015 de la Comissió al Parlament i al Consell COM(2015) 480 final, la primera es comprometia a modernitzar el sistema de certificats de captures mitjançant la creació d'una base de dades única per a tota la UE que facilités l'intercanvi d'informació. Veure IUUWATCH, «*The EU IUU Regulation...*», p. 25.

problemes és la passivitat de certs estats membres en quant als controls en els seus ports autoritzats a desembarcar productes de pesca. I aquesta actitud no reflecteix precisament una voluntat de cooperació gaire ferma entre els estats membres i entre aquests i la UE. A més, considerem que aquesta deixadesa resta credibilitat a la política pesquera davant de la comunitat internacional.

Sigui com sigui, la sospita d'activitats de pesca INDNR condueix els estats membres i a la pròpia Comissió a identificar aquells bucs i estats, tant membres com no membres, que hi poden estar implicats. Al seu torn, la pròpia Comissió, o un òrgan designat per ella, obre un expedient a cada buc sospitós que s'actualitza periòdicament en funció de nova informació<sup>146</sup>. Per altra banda, sol·licita als estats de pavelló d'aquests bucs que informin els armadors o operadors dels mateixos sobre la inclusió del buc en les anomenades «l·listes negres» o «l·listes de pesca INDNR», en les quals s'hi inscriuen també aquells bucs que apareguin en l·listes anàlogues elaborades per les OROP<sup>147</sup>. Tot i que s'hi inclouen tot tipus d'estats i bucs, siguin o no de la UE, la normativa preveu un tractament diferenciat pels bucs comunitaris, el quals podran evitar constar a les l·listes si els estats membres de pavelló demostren que han adoptat mesures per combatre la pesca INDNR en el marc dels Reglament 1005/2008 i del Reglament 1224/2009 de control de pesca. Mentre un buc consti a la l·lista, no podrà importar, exportar ni reexportar productes de pesca dins de la jurisdicció de la Unió; no podran pescar en aigües comunitàries; no se'ls autoritzarà a entrar a cap port dels estats membres<sup>148</sup> excepte per causes de força major; i es prohibirà als estats membres abanderar-los<sup>149</sup>. En tot cas, qualsevol buc pot ser suprimit de la l·lista comunitària de bucs de pesca INDNR si es produeix algun dels supòsits establerts a l'art. 28 del Reglament 1005/2008.

També és important destacar la creació d'una altra l·lista comunitària de tercers estat que són identificats per la UE com a no cooperants en la lluita contra la pesca INDNR en funció de les mesures que hagin pres al respecte. Aquesta l·lista

---

<sup>146</sup> Reglament 1005/2008, art. 25.

<sup>147</sup> Íbidem, art. 30.

<sup>148</sup> Excepte els bucs comunitaris en els seus ports base o, en qualsevol cas, si la finalitat d'entrada a port és el desmantellament del buc.

<sup>149</sup> Reglament 1005/2008, art. 37.

es basa en un innovador «sistema de targetes<sup>150</sup>»: prèviament a ser llistats, la Comissió els notifica la seva intenció de considerar-los països no cooperants i els dona un marge de temps per presentar al·legacions (en aquest punt se'ls amonesta amb una targeta groga). Si aquestes no es produeixen o no són suficients, el Consell decidirà, a proposta de la Comissió i per majoria qualificada, la inclusió de l'estat en qüestió a la llista (en cas afirmatiu rep una targeta vermella). Si en el futur aquests estats demostrin haver implementat les mesures adequades al respecte, són eliminats de la llista. La conseqüència d'aparèixer en aquesta llista és que la UE prohibeix qualsevol activitat relacionada amb la pesca que vinculi els estats membres amb tals països<sup>151</sup>.

D'aquesta llista de tercers estats no cooperants se'n desprèn el compromís de la Unió Europea de col·laborar amb tercers països, principalment subdesenvolupats, per millorar la governança mundial de la pesca. El fet que per poder comerciar en el mercat interior de productes de pesca més gran del món sigui necessari que els tercers estats compleixin amb les obligacions internacionals en matèria de persecució de la pesca INDNR palesa la voluntat de la UE de liderar aquestes polítiques a nivell mundial. Tal i com apunta PONS RÀFOLS<sup>152</sup>, convé tenir present que la llista d'estats no cooperants no està vinculada a una relació directa entre un tercer estat i la UE en matèria de pesca, sinó que és suficient amb que aquest estat no compleixi les obligacions internacionals al respecte, com ara aquelles emanades de les OROP de les quals sigui membre.<sup>153</sup> En aquest sentit, i en relació amb el primer capítol d'aquest treball, considerem molt positiu que la UE tingui com a objectiu l'enfortiment dels sistemes de control de pesca INDNR de tercers estats. A més, ajuda a enfortir la posició de les OROP com a organitzacions imprescindibles en aquesta matèria, ja que comparteixen objectius

En relació amb la consideració de tercers estats no cooperants, el Reglament 1005/2008 també preveu l'adopció de mesures urgents que la Comissió pot

---

<sup>150</sup> Segons informa la Comissió Europea en una nota de premsa de 27 de juny del 2019, fins a tal data s'havien obert 25 procediments, dels quals 6 van acabar amb una targeta vermella i la incorporació de l'estat a la llista de països no cooperants. Veure: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_QANDA-19-3398\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_QANDA-19-3398_en.htm)

<sup>151</sup> Reglament 1005/2008, art. 38.

<sup>152</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*El protagonismo de la Unión Europea...*», p. 194.

<sup>153</sup> Reglament 1005/2008, art. 31.

prendre si constata que un tercer estat no cooperant ha pres unes mesures, d'acord amb les seves obligacions internacionals, que minen les mesures de gestió i conservació de les OROP. Aquesta decisió, que prohibeix novament qualsevol activitat vinculada a la pesca d'aquests estats no cooperants amb els països de la UE, té una durada màxima de sis mesos prorrogables i podrà ser sotmesa a decisió del Consell per majoria qualificada a petició dels interessats.

Finalment, el Reglament 1005/2008 estableix un seguit de mesures coercitives i sancionadores aplicables a aquelles infraccions greus comeses en territoris i aigües de la UE per bucs o nacionals dels estats membres. També les aplicarà a aquelles infraccions comeses a alta mar o en aigües d'un tercer país si aquest dóna el seu consentiment. Aquestes mecanismes de sanció poden anar des de multes econòmiques a prohibició de tota activitat vinculada a la pesca.<sup>154</sup>

### *2.3.1. Punts febles del sistema de llistes, de les mesures d'urgència i del sistema de sancions*

Tant la llista d'estats no cooperants com les mesures d'urgència estan regulades de tal manera que deixen dubtes sobre la possibilitat que siguin utilitzades seguint criteris polítics. El fet que el Consell de la Unió Europea intervingui en la decisió de quins països són inclosos a les llistes, o pugui decidir – a petició dels estats membres interessats – quines mesures d'urgència s'apliquen definitivament en casos concrets, obre la porta a que les decisions finals obeeixin interessos polítics i econòmics que deixin en un segon pla la obligació de perseguir les activitats de pesca INDNR.<sup>155</sup>

Pel que fa a les sancions, és necessari que siguin efectives, dissuasives i proporcionals, així com que tinguin en compte el mal causat per l'activitat sancionada. Actualment però, per regla general semblen ser insuficients no només pel que fa a la pesca INDNR, sinó a nivell de Política Pesquera Comuna, ja que el seu cost econòmic és inferior als beneficis que generen les activitats de pesca perseguides. Actualment pocs estats membres utilitzen els mecanismes coercitius i de sanció, i la pròpia Comissió Europea ha reconegut que aquests mecanismes són els que han demostrat més deficiències. Entre les causes es destaca novament que no hi ha unitat de criteris entre els estats membres a l'hora

---

<sup>154</sup> Reglament 1005/2008, art. 41 i ss.

<sup>155</sup> Xavier PONS RÀFOLS, «*Implicaciones jurídicas y prácticas...*», p. 32-33.



de sancionar activitats substancialment iguals<sup>156</sup>. En aquest sentit, el Parlament Europeu va arribar a la conclusió, l'any 2016, que era necessari desenvolupar un barems de sancions mínimes. Per la seva banda, la Comissió està repensant el sistema de sancions amb la idea que totes elles es prevegin en un nou Reglament de control de pesca que diferenciï entre sancions greus i menys greus a la vegada que estableixi sancions administratives obligatòries per les primeres.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> IUUWATCH, *EU Fisheries Control System factsheet. Without effective sanctions the Control Regulation has no purpose*, p.1-3.

<sup>157</sup> *Íbidem*, p. 1-3.

## CONCLUSIONS

La Unió Europea juga un paper fonamental en la lluita contra la pesca INDNR en l'esfera comunitària i internacional. El seu protagonisme com a potència pesquera i comercial a nivell mundial l'ha conduït a instaurar una normativa ambiciosa que té per objectiu gestionar i conservar a llarg termini els recursos marins vius dels mars i oceans del planeta. Sota aquesta premissa, ha establert tot un conjunt de normes que, partint d'un enfocament de mercat, tenen la finalitat de crear un «sistema de control de pesca» sòlid i efectiu que engloba totes aquelles operacions de pesca vinculades a un estat membre de la UE. A més, degut a l'impacte global que les activitats de pesca INDNR tenen sobre els ecosistemes, promou les seves polítiques en jurisdiccions de tercers estats que no hagin pres les mesures necessàries per eradicar aquestes pràctiques, i participa activament en les OROP de les quals és membre amb la intenció de ser un referent polític en aquest àmbit.

Tot i que a nivell teòric la regulació contra la pesca INDNR de la Unió Europea és completa, i la seva actitud a nivell internacional realment activa, la finalitat d'aquest treball ha estat fer una aproximació als resultats pràctics d'aquesta política per confirmar o rebatre la fortalesa del sistema i la condició de líder de la UE en l'àmbit de la pesca INDNR, sobretot a través de les OROP.

- I. L'acció de les OROP en la lluita contra la pesca INDNR s'ha de basar en el foment de la cooperació i col·laboració entre estats i organitzacions econòmiques regionals. Això no obstant, la realitat mostra que en certs casos s'estableixen requisits que restringeixen la participació de tots aquells interessats a ser-ne part, quelcom que perjudica clarament. Davant d'activitats com la pesca INDNR, que tenen un impacte internacional que no es pot acotar geogràficament, és imprescindible la promoció de la cooperació i col·laboració de forma transversal entre aquells subjectes de dret internacional que tenen capacitat per fer-los front. Per tant, és necessari deixar d'instrumentalitzar les OROP per satisfer interessos nacionals que deixen la gestió i conservació real i efectiva dels recursos marins vius en un segon pla. En aquest context, la UE és un referent internacional

que promou la seva política pesquera mitjançant la cooperació amb tercers estats.

- II. La Unió Europea també és responsable d'haver promocionat actituds egoistes en les OROP en què ha estat admesa. En tant que una de les principals potències pesqueres del planeta, és imprescindible la seva admissió en aquestes organitzacions internacionals i per això és important que no sigui vista pels seus membres com una potencial amenaça a l'equilibri d'interessos que es gestionen en el sí de les OROP. En aquest sentit, també cal trobar un equilibri entre el número d'estats representats per la UE en les OROP i els vots de què aquesta gaudeixi en la presa de decisions, ja que un vot representant 28 estats és certament desproporcionat.
  
- III. Pel que fa als mecanismes de la Unió Europea per eliminar la pesca INDNR, previstos en el Reglament 1005/2008, identifiquem dues deficiències estructurals i interrelacionades, manifestades principalment en les operacions d'inspecció i verificació, que han de ser objecte de reflexió. Per una banda, la UE i sobretot els estats membres, han de contribuir a assegurar una aplicació homogènia de les mesures de control en els punts d'accés al mercat interior; la falta de diligència de certs estats en l'aplicació de la normativa de pesca INDNR és injustificable i requereix d'una reacció de les institucions europees al respecte contra els incomplidors. Per altra banda, el propi Reglament 1005/2008 peca de permissiu en deixar massa marge als estats membres per determinar quins criteris segueixen en aplicar certes disposicions, com ara en el cas dels criteris de gestió de riscos en procediments de verificació; aquest fet incentiva una efectivitat desigual dels controls en funció de cada estat. En aquest sentit, plantegem la possibilitat que la UE modifiqui la regulació vigent hi introdueixi criteris d'obligat compliment.
  
- IV. Degut a la transversalitat de les activitats de pesca INDNR, és imprescindible que la UE continuï promovent la cooperació i

col·laboració entre tots els agents implicats en el control de la pesca INDNR tant dins com fora de la UE. Una mesura molt necessària de cara a aconseguir un control de la pesca més efectiu és la instauració d'un sistema comunitari de gestió de certificats de captura que permeti un intercanvi ràpid i àgil d'informació entre els estats membres. Això permetrà detectar amb més efectivitat la variació dels fluxos de factors de risc a través dels punts d'entrada al mercat interior. Per altra banda, és també un gran exemple de cooperació la dedicació de la UE a ajudar tercers estats a complir amb la normativa internacional de control de pesca, i més tenint en compte el seu pes en el sector internacional pesquer i la consegüent influència que té.

- V. Pel que fa a les mesures d'inspecció a port, és contraproductiu que els bucs de transport, i especialment els bucs portacontenidors, no siguin sotmesos als mateixos controls que aquells aplicats als bucs de pesca. En aquest treball no ha estat possible trobar una resposta oficial de la Unió Europea que justifiqui aquest tracte diferenciat, però en tot cas sembla evident que és una trava a l'eradicació de la pesca INDNR.
  
- VI. El sistema de llistes és una bona iniciativa que senyala aquells estats incomplidors de la normativa europea i internacional de pesca INDNR, i a més reflecteix la voluntat de cooperació i col·laboració entre estats, OROP i la pròpia UE. Tot i això, la possible ingerència de criteris polítics en la determinació de quins estats són incorporats i eliminats de les llistes desmereix en certa manera la seva utilitat. Per altra banda, el sistema d'aplicació de sancions contra aquells incomplidors ha de ser utilitzat, de forma més normalitzada, contra qualsevol estat que no compleixi la normativa europea de pesca INDNR, ja sigui comunitari o un tercer estat. Una política més rígida de sancions pressionaria aquells penalitzats a adoptar una actitud més activa en l'aplicació de mesures contra la pesca INDNR.

Així doncs, a la qüestió plantejada en aquest treball sobre la idoneïtat pràctica de la política de la Unió Europea en matèria de persecució de les activitats de pesca INDNR, donem la següent resposta. S'ha palesat que la Unió Europea juga un paper de líder en l'àmbit internacional de la pesca INDNR, concretament en el si de les OROP, tot i que el seu rol actual no està exempt de deficiències que s'han de esmenar. Pel que fa a la normativa comunitària, es constata que la seva aplicació pràctica no compleix les exigències establertes pel Reglament 1005/2008. Aconseguir un alt nivell de compliment depèn principalment dels estats membres, ja que al cap i a la fi són els principals destinataris de la regulació comunitària, a la vegada que són ells els que controlen els punts d'entrada al mercat interior de la UE.

## BIBLIOGRAFIA

- ANNE CLARK, Elise. «Strenghtening Regional Fisheries Management – An Analysis of the Duty to Cooperate», 9 NZJPIL 223, 2011, p. 223-246.
- ANTONOVA, Anna. «Reforming European Union Participation in Fisheries Management and Conservation on the High Seas», *Ocean Yearbook Online*, 2015, núm 29, p. 125-143.
- ARENAS MEZA, Miguel. «Las medidas relativas al «Estado del puerto» y su actual regulación en el Derecho internacional de las pesquerías: insuficiencias y prespectivas de futuro». A: *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*. Primera edició. Madrid: Iustel, 2009, p. 185-222. ISBN:9788498900613.
- ÁSMUNDSSON, Stefán. «Regional Fisheries Management Organisations (RFMOs): Who are they, what is their geographic coverage on the high seas and which ones should be considered as General RFMOs, Tuna RFMOs and Specialised RFMOs?», FAO, 7 p.
- CHATHAM HOUSE, «Buenas prácticas recomendadas para la Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (RESUMEN EJECUTIVO)», *The Royal Institute of International Affairs*, 2007, 24 p. , ISBN: 9781862031944.
- Comissió Europea (en línia).  
[https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/rfmo\\_es](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/rfmo_es). (Consulta: 2 de maig del 2019).
- Comissió Europea (en línia).  
<[http://europa.eu/rapid/press-release\\_QANDA-19-3398\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_QANDA-19-3398_en.htm)>.  
(Consulta: 10 de juliol del 2019).
- Comissió Europea. Comunicació de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, COM(2007) 601 final. Brussel·les, 17 d'octubre de 2007.
- ERIKSTEIN, Karine i SWAN, Judith. «Voluntary Guidelines for Flag State Performance: A New Tool to Conquer IUU Fishing», *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2014, núm. 29, p. 116-147.
- FAO (en línia)  
<http://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/psma/es/> (Consulta: 25 d'abril del 2019).
- FAO (en línia).

<http://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/unclos/es/> (Consulta: 25 d'abril del 2019).

- FAO, «Estado mundial de la pesca y la acuicultura 2018, Cumplir los objetivos de desarrollo sostenible». Roma. 2018, 250 p.
- HENRIKSEN, Tore; HONNELAND, Geir; SYDNES, Are. *Law and politics in ocean governance. The UN Fish Stock Agreement and Regional Fisheries Management Regimes*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2006, 220 p. ISBN: 9004149686.
- IUUWATCH, «EU Fisheries Control System fact sheet. Without effective sanctions the Control Regulation has no purpose», 2017, 3 p.
- IUUWATCH, «The EU IUU Regulation. Analysis: Implementation of EU seafood import controls», 2017, 36 p.
- JAAP MOLENAAR, Erik. «Participation, Allocation and Unregulated Fishing: The Practice of Regional Fisheries Management Organisations», *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2003, p. 457-480.
- JUNG KIM, Hyun. «The Return to a Mare Clausum Through Regional Fisheries Management Organizations?», *Ocean Development and International Law*, 2013, núm. 44, p-205-218.
- PONTE IGLESIAS, María Teresa i PUEYO LOSA, Jorge, «Unión Europea y Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera. Gestión sostenible de las pesquerías, enfoque ecosistémico y protección de la biodiversidad marina». A PUEYO LOSA, Jorge i JORGE URBINA, Julio (coord.). *La gobernanza marítima europea. Retos planteados por la reforma de la política pesquera común*. Primera edición. Navarra: Editorial Aranzadi. 2016. p. 205 -234. ISBN: 9788491350132.
- OANTA, Gabriel A. «La política pesquera común». A: ORTEGA GÓMEZ, Marta (coord.). *Las políticas de la Unión Europea en el siglo XXI*, primera edición. Barcelona: JM Bosch Editor, 2017, p. 119-154. ISBN: 9788494607790.
- PONS RÀFOLS, Xavier. «Implicaciones jurídicas y prácticas de la nueva normativa europea para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada», Estudio legislativo de la FAO en línea, 2010, núm 85, 87 p.
- PONS RÀFOLS, Xavier. «El protagonismo de la Unión Europea en la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada». A: ». A PUEYO LOSA, Jorge i JORGE URBINA, Julio (coord.). *La gobernanza marítima europea. Retos*

- planteados por la reforma de la política pesquera común*. Primera edición.  
Navarra: Editorial Aranzadi. 2016. p.177-204. ISBN: 9788491350132.
- PUEYO LOSA, Jorge. «Derecho del Mar y libertad de pesca. Sobre las organizaciones regionales de ordenación pesquera y el Acuerdo de 1995» A: PUEYO LOSA, Jorge i JORGE URBINA, Julio (coord). *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*. Primera edición. Madrid: lustel, 2009, p. 159-184. ISBN:978-84-9890-061-3.
  - TREVES, Tullio. «*La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Estado del pabellón, Estado Costero y Estado del Puerto*». A: *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*. Primera edición. Madrid: lustel, 2009, p. 135-158. ISBN:978-84-9890-061-3.
  - ONU, «Informe de la reanudación de la Conferencia de Revisión del Acuerdo 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 Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios» (A/CONF.210/2015/5). 2015.
  - ONU, «La pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995 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 Ordenación de las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios, e instrumentos conexos» (A/RES/72/72). 2017.
  - VÁZQUEZ GÓMEZ, Eva M<sup>a</sup>. «Las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera y la reforma de la Política Pesquera Común», *Noticias de la Unión Europea*, 2012, núm. 326, p. 79-88. ISSN: 1133-8660