

TESIS DOCTORAL

**EL ESTADO DEL PUERTO Y LA PESCA ILEGAL,
NO DECLARADA Y NO REGLAMENTADA**

Ana Belén Sánchez Jordán

Director de tesis: Rafael Casado Raigón

Codirectora de tesis: Eva M^a Vázquez Gómez

TITULO: *EL ESTADO DEL PUERTO Y LA PESCA ILEGAL, NO DECLARADA Y
NO REGLAMENTADA*

AUTOR: *ANA BELÉN SÁNCHEZ JORDÁN*

© Edita: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.
Campus de Rabanales
Ctra. Nacional IV, Km. 396 A
14071 Córdoba

www.uco.es/publicaciones
publicaciones@uco.es

Universidad de Córdoba

Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales

**EL ESTADO DEL PUERTO Y LA PESCA ILEGAL,
NO DECLARADA Y NO REGLAMENTADA**

Ana Belén Sánchez Jordán

Córdoba 2012

**Tesis dirigida por Rafael Casado Raigón y Eva M^a Vázquez
Gómez**

Esta tesis doctoral ha tenido el apoyo del Grupo de investigación “Grupo de estudio sobre el Derecho del Mar” y ha sido realizada en el marco del Proyecto de Investigación “Los intereses de España y de la Unión Europea y los desarrollos recientes y pendientes en el Derecho Internacional del Mar” (DER2009-07905/JURI), Ministerio de Ciencia e Innovación (2010-2012), cuyo investigador principal es el Profesor D. Rafael Casado Raigón.

Memoria presentada para optar al título de
Doctor en Derecho

D. Rafael Casado Raigón, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Córdoba y D^a. Eva María Vázquez Gómez, Profesora Titular del Departamento de Derecho Internacional Público de la Universidad de Córdoba, como codirectores de Tesis,

HACEN CONSTAR

Que esta tesis doctoral titulada “Estado del puerto y pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, presentada por Dña. Ana Belén Sánchez Jordán, resume su trabajo de investigación sobre la materia y, considerando que reúne todos los requisitos legales, autorizan su presentación y defensa para optar al grado de Doctor en Derecho por la Universidad de Córdoba.

Y para que así conste a los efectos oportunos, se firma este escrito en Córdoba, a 25 de octubre de 2012



D. Rafael Casado Raigón

Dña. Eva María Vázquez Gómez



TÍTULO DE LA TESIS: El Estado del puerto y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

DOCTORANDO/A: Ana Belén Sánchez Jordán

INFORME RAZONADO DEL/DE LOS DIRECTOR/ES DE LA TESIS

Rafael Casado Raigón, Catedrático de Derecho Internacional Público, y Eva M^a Vázquez Gómez, Profesora Titular de Derecho Internacional Público, ambos de la Universidad de Córdoba, siendo los Directores de la Tesis Doctoral “El Estado del Puerto y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada” realizada por Ana Belén Sánchez Jordán manifiestan a través de este escrito su conformidad a comenzar con todos los trámites exigidos para la lectura y defensa de la misma en las próximas semanas.

El resultado del rigor, la seriedad y el buen hacer de doña Ana Belén Sánchez Jordán a lo largo de los últimos tres años es un magnífico trabajo de investigación valedero indudablemente para la obtención del Grado de Doctor en Derecho por la Universidad de Córdoba. De esta manera, los Codirectores de esta Tesis Doctoral hacen constar su INFORME FAVORABLE a la misma.

Por todo ello, se autoriza la presentación de la tesis doctoral.

Y para que así conste a los efectos oportunos se firma este escrito en Córdoba a 25 de octubre de 2012

Rafael Casado Raigón

Agradecimientos

A mis directores de tesis, por su paciencia y dedicación. Gracias Rafael por haber confiado en este proyecto, por haberme tutelado durante estos años y por la creación de una línea de investigación que permitió regular mi caótica situación administrativa. Gracias Eva por tu apoyo incondicional, porque gracias a ti pude vivir la experiencia Erasmus y por soportar mis peores momentos.

Al profesor D. José Manuel de Bernardo Ares, Catedrático de Historia Moderna de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Córdoba, por su ayuda incondicional, tanto en Italia, como en España. Gracias por ese empeño suyo de querer formar buenos investigadores.

A la profesora D^a. Margarita Serna Vallejo, Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad de Cantabria, por su apoyo en Italia, y su interés constante en mi caso, mucho después de volver de allí.

Al personal del Servicio de Reprografía de la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba, por su profesionalidad y trato humano, recibéndome siempre con una sonrisa.

Al personal del Instituto de Estudios de Postgrado de la Universidad de Córdoba, por hacer que los trámites administrativos no sean tan terribles, especialmente a Pilar Arnaud, por su disponibilidad, profesionalidad y buen hacer.

A mis padres

INDICE

INTRODUCCION	1
--------------------	---

CAPITULO I

EL ESTADO RECTOR DEL PUERTO

I. EL ESTADO DEL PUERTO. CONCEPTO Y CARACTERES	10
II. EL ESTADO DEL PUERTO COMO FIGURA DIFERENCIADA DE LA DEL ESTADO RIBEREÑO Y DE LA DEL ESTADO DEL PABELLÓN	16
III. LA JURISDICCION DEL ESTADO DEL PUERTO.....	18
a. Antecedentes	18
b. Estado del puerto como Estado jurisdiccional	22
c. Clases de jurisdicción del Estado del puerto	24
d. Acceso a puerto	26
e. Entrada a puerto	30
f. Los estándares internacionales de construcción, diseño y equipamiento de los buques extranjeros en puerto	35

CAPITULO II

PESCA IUU (I): PROBLEMA, CAUSAS Y CONSECUENCIAS

I. INTRODUCCION	39
II. CAUSAS DE LA PESCA IUU	45
a. Pabellones de conveniencia	45
b. Puertos de conveniencia	55
c. Exceso de capacidad y sobrepesca. El impacto negativo de las subvenciones	58
d. Otras causas	64
III. CONSECUENCIAS DE LA PESCA IUU	71

a. Consecuencias ecológicas. Carencias del principio de precaución y del enfoque ecosistémico	72
b. Consecuencias sociales	83
c. Consecuencias económicas	89

CAPITULO III

PESCA IUU (II): ACTORES IMPLICADOS

I. EL ESTADO DEL PABELLON	94
a. Jurisdicción del Estado del pabellón. El principio de libertad en Alta Mar	95
b. Registro de buques pesqueros: el problema de los Estados con registros abiertos	101
c. Autorización para pescar	114
II. EL ESTADO RIBEREÑO	120
a. Jurisdicción del Estado ribereño.....	120
b. El control ejercido por el Estado ribereño. Gestión de los recursos y control de las actividades en la ZEE.....	124
i. Control de los insumos (inputs).....	127
ii. Control de los resultados (outputs)	131
c. Seguimiento, Control y Vigilancia	138
i. Métodos de control efectuados ANTES DE HACERSE A LA MAR	143
ii. Métodos de control efectuados DURANTE LA TRAVESIA	144
iii. Métodos de control efectuados después de la actividad pesquera: DURANTE EL DESEMBARCO DE LAS CAPTURAS	147
iv. Métodos de control efectuados después de la actividad pesquera: POSTERIORES AL DESEMBARCO DE LAS CAPTURAS	148
III. EL ESTADO DEL PUERTO	149

EL ESTADO DE COMERCIALIZACION. ESPECIAL REFERENCIA AL <i>ECOETIQUETADO</i>	156
---	-----

CAPITULO IV

EL ESTADO DEL PUERTO Y LA CONTAMINACIÓN

I. INTRODUCCION. CREACION Y DESARROLLO DE LA FIGURA DEL ESTADO DEL PUERTO COMO ARMA CONTRA LA CONTAMINACION	167
II. CONTAMINACION Y ESTADO DEL PUERTO EN LOS CONVENIOS IMO	169
1. SOLAS	172
2. MARPOL 73/78	174
3. STCW	179
III. PORT STATE CONTROL. MEMORANDUMS DE ENTENDIMIENTO.....	181

CAPITULO V

EL ESTADO DEL PUERTO EN LA LEGISLACIÓN PESQUERA INTERNACIONAL

I. INTRODUCCION	199
II. TEXTOS VOLUNTARIOS	200
a. El Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable, de 1995	200
b. PAI-IUU 2001	203
c. FAO Model Scheme	206
III. TEXTOS OBLIGATORIOS	209
a. La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982	209
b. El Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en Alta Mar, de 1993	212

c.	El 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 de las poblaciones de peces altamente migratorios	214
	i. Antecedentes	214
	ii. La figura del Estado del puerto en el Acuerdo de New York	216
d.	El Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada de 2009	221

CAPITULO VI

PRÁCTICA INTERNACIONAL

I.	INTRODUCCION	228
II.	ORGANIZACIONES REGIONALES DE ORDENACIÓN PESQUERA (OROPS)	228
	a. ICCAT	230
	b. NEAFC	233
	c. NAFO	239
	d. GFCM	245
	e. IOTC	248
	f. WCPFC	251
	g. IATTC	257
	h. CCAMLR	259
	i. LA IMPLEMENTACION DEL ACUERDO DE 2009 POR LAS OROPS. CONCLUSIONES	263
III.	UNION EUROPEA	266
	a. UE y Pesca IUU	266
	b. Política Pesquera Común y pesca IUU	277
IV.	PRACTICA DE LOS ESTADOS	286
	a. Australia	286
	b. España	290
	c. Namibia	293
	d. Estados Unidos	296

e. Chile	301
----------------	-----

CAPÍTULO VII

EL ACUERDO DE 2009 SOBRE MEDIDAS DEL ESTADO RECTOR DEL PUERTO DESTINADAS A PREVENIR, DESALENTAR Y ELIMINAR LA PESCA IUU (2009)

I. ORIGENES Y CREACION DEL ACUERDO	305
II. AMBITO DE APLICACIÓN DEL ACUERDO.....	315
III. MEDIDAS DEL ESTADO RECTOR DEL PUERTO. ESTANDARES MINIMOS DE ACTUACION	318
IV. LA FUNCION DEL ESTADO DEL PABELLON EN EL ACUERDO DE 2009	330
V. LOS ESTADOS EN DESARROLLO Y EL ACUERDO DE 2009	334
VI. OTROS ARTICULOS DEL ACUERDO DE 2009	347
VII. SITUACION ACTUAL DEL ACUERDO DE 2009 SOBRE MEDIDAS DEL ESTADO RECTOR DEL PUERTO DESTINADAS A PREVENIR, DESALENTAR Y ELIMINAR LA PESCA ILEGAL, NO DECLARADA Y NO REGLAMENTADA	354
 CONCLUSIONES	 358
 BIBLIOGRAFÍA.....	 383

RELACIÓN DE SIBLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

AM	Alta Mar
APFIC	Comisión de Pesca para Asia-Pacífico
CBD	Convención sobre Diversidad Biológica
CCAMLR	Comisión para la conservación de los recursos marinos vivos del Antártico
CCSBT	Comisión para la Conservación del Atún del Sur
CDEM	Construction, Design, Equipment and Manning Standards; Estándares de construcción, diseño, equipamiento y dotación
CDS	Catch Documentation Scheme
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres
CNUDM	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
COFI	Comité de Pesca de la FAO
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAO Model Scheme	Modelo de Sistema de la FAO sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada
FFA	Pacific Island Forum Fisheries Agency
FOC	Flags of Convenience; Pabellones de conveniencia.
FONC	Flags of Non-Compliance. Literalmente, « pabellón de incumplimiento »

FSA	Fish Stock Agreement. 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
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GFCM	Comisión General de Pesca del Mediterráneo
CPJI	Corte Permanente de Justicia Internacional
IATTC	Comisión Interamericana del atún tropical
ICCAT	Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico
ILO	Organización Internacional del Trabajo
IMO	Organización Marítima Internacional
IOTC	Comisión del Atún para el Océano Indico
ITLOS	Tribunal Internacional de Derecho del Mar. En español, TIDM
IUU Fishing	Pesca Ilegal, no declarada y no reglamentada
LOSC	Law of the Sea Convention; Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
MARPOL	Convenio Internacional para prevenir la contaminación de los buques
MCS	Monitoring Control Surveillance; Monitoreo, Control y Vigilancia
MOU	Memorandum of Understanding; Memorándum de Entendimiento
MT	Mar Territorial
NAFO	Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste
NEAFC	Comisión de Pesquerías del Atlántico Nororiental

OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OROP	Organización Regional de Ordenación Pesquera
PAC	Política Agraria Común
PAI-IUU	Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada
PAN	Plan de Acción Nacional
PC	Plataforma Continental
PE	Parlamento Europeo
PPC	Política Pesquera Común
PSA	Port State Agreement; Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, 2009
PSM	Port State Measures; medidas del Estado rector del puerto
RMS	Rendimiento Máximo Sostenible
SEAFO	Organización de la Pesca del Atlántico Suroriental
SOFIA	El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura (Informe bienal de la FAO)
SOLAS	Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar
STCW	Convenio Internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente del mar
TAC	Total Admisible de Capturas
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UN	Naciones Unidas
UNGA	Asamblea General de las Naciones Unidas

VMS	Sistema de seguimiento de buques (Vessel Monitoring System)
WCPFC	Comisión de pesca del Pacífico Occidental y Central
WTO	Organización Mundial del Comercio
ZC	Zona Contigua
ZEE	Zona Económica Exclusiva

INTRODUCCION

La engañosa apariencia de inagotabilidad de los recursos pesqueros¹, unida al impulso económico que el transporte de mercancías por mar supuso para la humanidad, dilataría considerablemente el establecimiento de una regulación completa sobre la actividad pesquera a nivel mundial, regulación que empezó a despuntar hace apenas dos décadas, a raíz de la Conferencia de Cancún sobre Pesca Responsable de 1992 y de la Conferencia de UN sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro, del mismo año. En ambas, se daba cuenta del estado “real” de agotamiento de las pesquerías, propiciado por una serie de actuaciones irresponsables, hondamente arraigadas en la Comunidad Internacional. Es a partir de entonces cuando se fija el objetivo de conseguir una pesca responsable, sostenible y a largo plazo, *leitmotiv* de toda la legislación posterior, creadora de conceptos tan novedosos (enfoque ecosistémico, principio de precaución...) como escasamente practicados. La irrupción posterior de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, fruto del incumplimiento sistemático de las aspiraciones de sostenibilidad, daría pie a la actuación de nuevos actores, entre ellos el Estado rector del puerto, entendido como *partenaire* ideal de un Estado del pabellón que no quiere o no puede cumplir con sus obligaciones; al que no sustituye, pero sí complementa.

¹ Hacia 1945, con el fin de la Segunda Guerra Mundial, había buenos motivos para pensar que los principios jurídicos sobre la libertad de los mares expuestos por la Escuela Española del s. XVI (en particular véase F. VAZQUEZ DE MENCHACA, *Controversiarum Illustrum aliarumque usu frequentum libri tres*, Libro III, Cap. LXXXIX, números 23 a 45) y posteriormente (si bien a propósito de hechos políticos y con un fin patriótico) por H. GROCIO, a saber, que el mar no puede ocuparse de modo permanente y sus recursos son inagotables; iban a seguir vigentes. Los vencedores, en tanto que potencias navales e industriales, estaban lógicamente interesadas en la libertad de navegación: el transporte marítimo constituía ya entonces el principal rubro del comercio internacional, la posesión de bases en puntos estratégicos (Gibraltar, Suez, Panamá, etc.) aseguraba el paso y aprovisionamiento de sus flotas y, en cualquier caso, el tráfico irrestricto era la mejor garantía de eficacia para sus fuerzas navales. Las principales potencias pesqueras disponían, además, de importantes flotas de altura que faenaban en caladeros muy alejados de sus costas, por lo que la doctrina de la libertad de los mares contaba con sólidos avales. No obstante, la intervención creciente de los Estados en el medio marino mediante la extensión de su soberanía y jurisdicción, especialmente de los surgidos del proceso descolonizador, modificaría la distribución de los recursos en el mundo y con ello, el poder relativo de los Estados. Se creaba así lo que Suárez de Vivero califica de “nuevo orden oceánico”, que dejaba atrás la doctrina del *mare liberum*, adhiriéndose, más bien (salvando las distancias), a la opuesta del *mare clausum*. Al respecto, J.L. SUAREZ DE VIVERO, *El Nuevo orden oceánico. Consecuencias territoriales*. Sevilla, Junta de Andalucía, 1985

Lo que hoy conocemos como pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca IUU en sus siglas en inglés), es un concepto nuevo formado, sin embargo, por componentes antiguos. La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), siendo el texto de cabecera en cuestiones del mar, generalmente aceptado y de aplicación universal, establece un marco regulador básico donde los derechos de explotación de los Estados sobre los recursos marinos vivos van de la mano del deber de cooperar para conservarlos, de modo que se posibilite la sostenibilidad a largo plazo del sector. Ahora bien, el primer y más claro referente legislativo con que contamos, es el Plan de Acción Internacional (PAI-IUU) de 2001, que arrojó luz sobre el tema, entre otras cosas, ofreciendo una conceptualización detallada de cada una de las prácticas que conforman el bloque “pesca IUU”, enormemente útil, si tenemos en cuenta que dichos conceptos se han venido utilizando *a posteriori* de manera generalizada en todos los textos legislativos, ora voluntarios, ora obligatorios (incluyendo el Acuerdo de 2009), que se remiten al párrafo 3 del PAI-IUU. Ahora bien, antes de la aprobación de éste, el primer instrumento posterior a la CNUDM que identificó elementos de lo que ahora denominamos pesca IUU (aunque sin mencionar específicamente el término) fue la Agenda 21, que en su Capítulo 17 identificaba muchos factores que entorpecían la gestión sostenible de las especies pesqueras en AM, incluyendo “unregulated fisheries, overcapitalization, excessive fleet size, vessel reflagging to escape controls, insufficiently selective gear, unreliable databases and lack of sufficient cooperation between States”², elementos típicos de un problema incipiente con consecuencias que sobrepasan el plano ecológico, afectando también a las condiciones sociales y económicas de los Estados más dependientes, que pueden ser, tanto Estados en vías de desarrollo, donde el sector pesquero es la fuente principal de alimentación y empleo, como Estados plenamente desarrollados, en cuanto principales demandantes e importadores de productos del mar, como ocurre con los países de la UE, si bien es cierto que las necesidades técnicas y de personal cualificado de los primeros serán siempre más acusadas. A partir de entonces, se hizo un llamamiento a la Comunidad internacional para que se tomaran medidas urgentes a todos los niveles, aprobándose varios instrumentos (Acuerdo de Cumplimiento’93, Código de Conducta’95, Acuerdo sobre poblaciones transzonales y poblaciones altamente migratorias’95) con

² UNCED, Agenda 21, Chapter 17, Protection of the oceans, all kinds of seas, including enclosed and semi-enclosed seas, and coastal areas and the protection, rational use and development of their living resources, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992, para. 17.45

objetivos comunes (la pesca responsable y sostenible a largo plazo) y que atribuían un rol cada vez más activo a todos los Estados involucrados (incluyendo el del puerto) y a las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROPs). Y sería, precisamente, una OROP, prototipo de la cooperación regional para la conservación y gestión de los recursos vivos del mar, la que primero se pronunciase sobre la pesca IUU. La CCAMLR, en la 15ª sesión de su Comité Científico ya “notó” el alto nivel de capturas no declaradas que se efectuaban en ciertas sub áreas cubiertas por su Convención y, aunque el término “pesca no declarada” no se elaboró entonces, varias referencias a actividades relacionadas fueron puestas sobre la mesa por los miembros de la Comisión. Fue durante la 16ª sesión de la CCAMLR (1997), cuando se mencionó formalmente, por primera vez, el término “IUU fishing”, identificando su gran incidencia como “as a major concern”³. Ahora bien, la 16ª reunión hizo algo más: distinguió claramente entre la “unregulated fishing” y la “illegal fishing”, incluyendo en la primera las actividades de buques no miembros que faenaban en zonas bajo jurisdicción de Estados miembros de la CCAMLR y en las zonas de AM protegidas por ésta; y entendiendo la pesca ilegal como aquella que, comprometiendo seriamente la gestión sostenible del *Patagonian Toothfish*, resultaba en un nivel insostenible de pesca, siendo capturas ilegales aquellas que excedían del límite legal impuesto por CCAMLR. Por su parte, la “unreported fishing” se describió en esta 16ª sesión como las capturas no declaradas que ocasionan un impacto dañino a la gestión y conservación de los recursos pesqueros⁴. Así las cosas, aunque la relación más fuerte se estableció entre las modalidades de illegal y unregulated fishing, quedó claro que, al combinarlas con la unreported fishing, “[it] resulted in unsustainable levels of fishing”⁵.

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGA) hizo por primera vez referencia a la “unregulated fishing” en 1994, en el contexto de la pesca sin autorización llevada a cabo en zonas bajo jurisdicción nacional⁶. Habría que esperar hasta 1999 para la primera referencia “formal” a

³ CCAMLR, Annex 6: communication Policy with Non-Contracting Parties Relating to Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the CCAMLR Convention Area, Report of the Sixteenth Meeting of the Scientific Committee, Hobart, Australia, 27-31 October 1997, SC-CCAMLR-XVI, Tasmania, Australia, 1997

⁴ *Ibidem*, paras. 7.9, 5.124, 5.126

⁵ D. DOULMAN, *IUU Fishing: Mandate for an International Plan of Action*, FAO Report of and Papers presented at the Expert Consultation on IUU Fishing, Sydney, Australia, 15-19 May 2000, FAO Fisheries Report No. 666, Rome, FAO 2001, par. 40

⁶ 92th Plenary Meeting Unauthorized fishing in zones of national jurisdiction and its impact on the living marine resources of the world's oceans and seas , A/RES/49/116, 19 December 1994

la pesca IUU en su conjunto, notando el Secretario General que ésta representa “*one of the most severe problems currently affecting world fisheries. IUU fishing is often undertaken by fishing vessels on States or entities that are no members of fisheries organizations or arrangements and do not consider themselves bound by the restrictions imposed by those management organizations and arrangements. IUU fishing is also undertaken by vessels that were formerly registered in a State member of regional fisheries organizations or arrangements but were subsequently registered in a non-member State (reflagging to a flag of convenience) to avoid compliance with conservation and management measures...*”⁷ Al igual que la CCAMLR, UNGA identificó las actividades de los buques no miembros de las OROPs como la principal preocupación dentro del conjunto de las actividades IUU.

Posteriormente, la CCAMLR cambiaría la expresión “flags of convenience” (FOC), usada por el Secretario General, poco precisa, de connotaciones negativas y que no estaba definida legalmente a nivel internacional, por la más correcta de “flags of non compliance” (FONC)⁸, entendiéndose que ésta era una de las principales causas (que no la única, como veremos) de la actitud irresponsable del Estado del pabellón⁹ que, desentendiéndose de sus históricos deberes de control sobre los buques a los que concede su bandera (arts. 94 CNUDM) propicia la proliferación de operadores ilegales. Ante este panorama, se incentiva la actuación del resto de Estados involucrados en el sector, especialmente del Estado rector del puerto, que fue aumentando paulatinamente sus competencias en los diferentes textos sobre la materia; y de las organizaciones (incluidas OROPs y organizaciones regionales de integración económica), tendentes a minimizar los efectos dañinos de las actividades IUU, de modo que pudiera acabarse con la cadena de valor que este tipo de actividades representan. La creación del PAI-IUU sería, por tanto, el primer paso; tanto para poner en claro el problema (unas actividades ilegales incipientes que amenazan con ocasionar grandes pérdidas a todos los niveles), como para establecer la lista de las posibles soluciones, de modo que pudiera controlarse todo el proceso desde el mar hasta el consumidor, impidiendo que las capturas IUU lleguen a éste.

⁷ UNGA, Fifty-fourth Session, Agenda Items 40(a) and (c), Oceans the Law of the Sea; Law of the Sea; Results of the review by the Commission on Sustainable Development of the Sectorial Theme of “Oceans and Seas”, Oceans and the Law of the Sea, Report of the Secretary-General, A/54/429, 30 September 1999, para. 249

⁸ CCAMLR, Resolución 19/XXI, Flags of non-compliance. Disponible online en www.ccamlr.org/pu/E/e_pubs/cm/06-07/r19-XXI.pdf

⁹ Precisamente para acabar con la práctica reiterada del reabanderamiento, se aprobó el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en Alta Mar, de la FAO, de 1993

La primera discusión sobre la conveniencia de desarrollar un Plan de Acción Internacional tendente a erradicar las actividades de pesca IUU, tuvo lugar durante la 23ª sesión del COFI (febrero 1999)¹⁰, sobre la base del documento *ad hoc* preparado por el Gobierno australiano¹¹. Se trataron la pesca IUU y los problemas derivados por buques con pabellones FONC. Poco después, en marzo de ese mismo año, se adopta la Declaración de Roma sobre Pesca Responsable, un paso más hacia el PAI-IUU. Finalmente, el informe de la 23ª sesión del COFI se adoptó en la 116ª sesión del Consejo de la FAO (junio 1999), donde se acordó que la FAO desarrollaría un Plan de Acción Internacional para atajar el problema de la pesca IUU en el marco del Código de Conducta de la FAO¹².

Los resultados de la 23ª sesión del COFI se discutieron, además, en la 71ª sesión del Comité de Seguridad Marítima de la IMO, invitando la FAO al Comité a tomar nota de la preocupación que representaban los constantes informes de actividades IUU y su impacto negativo, tanto en la gestión como en la conservación de los recursos marinos vivos de AM. El problema de la pesca IUU se discutió también en la octava sesión del Subcomité de Implementación del Estado del pabellón de IMO (enero 2000), acordándose que una cooperación efectiva entre FAO e IMO era necesaria para afrontar el problema, en el entendimiento de que “the impacts of IUU fishing transcend fisheries management”¹³. Este sería el primer escalón para la formación de un Grupo de Trabajo Conjunto FAO/IMO, siendo la primera vez que la IMO, centrada hasta entonces en el transporte de mercancías por mar, pero excluyendo explícitamente de sus competencias las actividades pesqueras, se veía involucrada en un asunto del género. El Grupo de Trabajo Conjunto FAO/IMO se celebró en octubre de 2000, centrándose en la necesidad de establecer un control efectivo por parte de los Estados del pabellón y en la introducción de medidas por parte del Estado rector del puerto, de modo que pudieran inspeccionarse los buques extranjeros que entren en las terminales, incluida la carga (capturas), más allá de la inspección meramente “física” a que,

¹⁰ FAO, Committee of Fisheries, Report of the 23th Session of the Committee of Fisheries, Rome, Italy, 15-19 February 1999, FAO Fisheries Report No. 595, pars. 255-257

¹¹ US:IUU/2000/15 Sydney, Australia, 15-19 May 2000. FAO, Committee on Fisheries, 24th Session, Rome, Italy, 26 February-2 March 2001, Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. A Proposal for a Draft International Plan of Action, COFI 2001/7

¹² FAO Council, 116th Session, Rome, Italy, 14-19 June 1999, Current World Food Situation, CL 116/2, par. 28

¹³ International Maritime Organization, Sub-Committee on Flag State Implementation, 8th Session, Agenda Item 19, Report to the Maritime Safety Committee and the Marine Environment Protection Committee, FSI 8/19, 14 February 1999, par. 6.10

hasta entonces, se había limitado el Estado rector, prevista tanto en la legislación internacional (226 CNUDM), como en los distintos Memorandos de entendimiento (MOUs) establecidos a nivel regional. El PAI-IUU se adoptó el 2 de marzo de 2001 por el COFI y se aprobó por el Consejo de la FAO en su 120° sesión, en junio de 2001.

Ahora bien, el PAI-IUU no deja de ser un texto de carácter voluntario, útil por la “maleabilidad” de su aplicación (se usa como una “toolbox”, escogiendo de entre sus disposiciones las más adecuadas para el caso concreto), pero deficitario en cuanto a la adhesión de voluntades y la captación de compromisos, que deben ser fuertes, habida cuenta de la gravedad del problema, siendo que, precisamente, el propio PAI-IUU hace referencia en su Preámbulo a que “los instrumentos internacionales existentes para hacer frente a la pesca IUU no han resultado eficaces por falta de voluntad política, de concesión de prioridad, de capacidad y recursos para su ratificación o adhesión y su aplicación”. Se trata, además, de un texto genérico, que hace referencia a las medidas a tomar por todos los Estados: del pabellón, ribereños, rectores del puerto y de comercialización, lo que, aun siendo útil, multiplica las disposiciones, ninguna de las cuales, sin embargo, son obligatorias. Se necesitaba, por tanto, un texto obligatorio y centrado en un único actor, y éste resulta ser el Estado rector del puerto, por cuanto que el del pabellón, pese a ser el responsable primero y principal de la actuación de sus buques, sigue dando muestras continuas de indolencia, materializada en la proliferación de registros irresponsables que propician el aumento de los buques FONC.

Así las cosas, el FAO Model Scheme (2005) representaría el escalón intermedio hacia la consecución del tan deseado instrumento obligatorio. El Scheme, si bien sigue siendo voluntario como el PAI-IUU, en el que se basa, cuenta con la ventaja de delimitar su campo de acción al Estado rector del puerto, estableciendo un elenco de estándares mínimos de actuación de éste, recogido después en su totalidad por el posterior Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto de 2009, cuya “necesidad” se hizo notar, apenas aprobado el Scheme, por parte de la Comunidad Internacional, que encabezada por Noruega, planteó “la urgente necesidad de un conjunto completo de medidas del Estado rector del puerto para elaborar un nuevo

instrumento jurídicamente vinculante basado en el FAO Model Scheme y en el PAI-IUU.”¹⁴

El Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU fue aprobado finalmente el 22 de noviembre de 2009, consiguiendo un gran número de firmantes pero escasos instrumentos de ratificación, aceptación, adhesión o acceso posteriores, lo que, unido a la competencia exclusiva de las organizaciones regionales de integración económica para firmar y aceptar el Acuerdo (art. 29.4), dilata su entrada en vigor. El texto, constituye un cuerpo de estándares mínimos de actuación por parte del Estado rector que, en todo caso, podrá adoptar medidas más estrictas, siempre que éstas sean conformes con Derecho Internacional, cómo, efectivamente, ha venido sucediendo ya antes de su adopción en muchos Estados especialmente implicados en la lucha contra las actividades ilegales. El Acuerdo desglosa las potestades, pero también las limitaciones de un Estado, el del puerto, obligado a cooperar con el resto en un ámbito, el pesquero, relativamente nuevo para él, donde sus competencias, sobre todo procesales, varían respecto a las previstas para asuntos medioambientales. En su articulado destacan, además, las referencias al Estado del pabellón (art. 20) y a las necesidades de los Estados en desarrollo (art. 21), que tratarán de paliarse, entre otras, facilitando su participación “en cualquier organización internacional que promueva la elaboración y la ejecución eficaces de medidas del Estado rector del puerto” (art. 20.1.b), indicación tan necesaria como difícil de conseguir, habida cuenta del carácter cerrado de muchas OROPs que no tienen en cuenta el “interés real” de estos Estados en las áreas/pesquerías bajo su control, precisamente, por su status de subdesarrollados. De la actuación del Estado del pabellón contra las actividades IUU, del establecimiento de los grupos de trabajo *ad hoc* para la implementación del Acuerdo’09 por parte de los Estados en vías de desarrollo y de la aplicación del Acuerdo por parte de las principales OROPs, se tratará en los capítulos correspondientes de esta obra. Igualmente, se hará una mención especial a la situación y legislación específicas sobre pesca IUU de la UE, inmersa, al tiempo de escribir, en una nueva reforma de su Política Pesquera Común (PPC) tendente a alcanzar, esta vez sí, una sostenibilidad real.

¹⁴ FAO, Informe de Pesca No. 830, Informe del 27º periodo de sesiones del COFI, Roma, 5-9 marzo 2007, par. 69. FAO, Roma, 2007

En los capítulos siguientes, por tanto, aparte de reconstruir la escalada normativa que la figura del Estado del puerto ha experimentado desde la CNUDM hasta el Acuerdo'09, trataremos todos los temas anejos que nos ayudarán a comprender mejor el cómo y el porqué de la elección de la figura del Estado rector como principal adalid en la lucha contra la pesca IUU. En el primer capítulo, daremos una definición amplia de qué se entiende por Estado del puerto, identificando sus caracteres principales y distinguiéndolo de las figuras del Estado ribereño y del Estado del pabellón, a las que complementa pero, como decíamos *supra*, no sustituye.

El segundo capítulo lo dedicaremos de lleno a la problemática de la pesca IUU, desglosando sus causas y consecuencias; analizando en el tercero las actitudes de todos los actores implicados (Estado del pabellón, ribereño, del puerto y de comercialización) para hacer frente al problema.

En el capítulo cuarto trataremos el tema de la contaminación marina, coto clásico del Estado del puerto antes de la irrupción de las prácticas pesqueras IUU, mencionando las innovaciones que, respecto a este Estado, introdujeron los principales convenios IMO. En el mismo capítulo se hará, igualmente, referencia a los distintos Memorándums de Entendimiento (MOUs), instrumentos especialmente útiles para expandir, a nivel regional, las normas generales IMO.

El capítulo quinto lo dedicaremos a repasar la incidencia del Estado del puerto en la legislación pesquera internacional, distinguiendo entre los textos voluntarios y los obligatorios, siendo la última escala, el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU de 2009, cuya formación y contenido analizaremos.

El capítulo sexto, bajo la rúbrica de “Práctica Internacional” distinguirá tres bloques bien definidos: las organizaciones regionales de ordenación pesquera, la Unión Europea y la práctica de los Estados individualmente considerados. De las OROPs, se analizará su implementación de las directrices básicas previstas en el Acuerdo'09. La UE se estudiará en cuanto paradigma de las organizaciones regionales de integración económica con competencias en materia pesquera, haciéndose especial referencia, precisamente, al último proceso de reforma emprendido desde Bruselas, en vigor en breve, y a las aportaciones legislativas que, respecto de la pesca IUU, ha puesto en marcha en los últimos años. Por último, nos ocuparemos de la actitud de una serie de Estados individualmente considerados, respecto a la

pesca IUU, materializada principal, pero no únicamente, en la aprobación de Planes de Acción Nacional a semejanza del PAI-IUU.

Por último, el capítulo séptimo lo dedicaremos íntegramente al estudio del Acuerdo'09 sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU, tratando, cómo decíamos *supra*, tanto las partes del texto íntegramente dedicadas a la figura del Estado del puerto, cómo aquellas referentes al resto de actores implicados (especialmente el Estado del pabellón) y a las necesidades específicas de los países en vías de desarrollo, en el entendimiento de que la entrada en vigor rápida del Acuerdo dependerá de la implementación efectiva de éste por parte de unos firmantes (futuras Partes) que a día de hoy son, en su mayoría, países en vías de desarrollo.

CAPÍTULO I

EL ESTADO RECTOR DEL PUERTO

I. EL ESTADO RECTOR DEL PUERTO. CONCEPTO Y CARACTERES.

Se entiende por “puerto” el espacio terrestre de creación artificial¹⁵ –lo que lo diferencia de las bahías y golfos- provisto de instalaciones destinadas a la recepción y expedición de buques, carga y descarga de capturas y mercancías para su reexportación, transformación y/o comercialización, y embarco y desembarco de pasajeros, previa autorización de la autoridad estatal competente del territorio bajo cuya soberanía se encuentren, y cobrando por cada servicio las tasas correspondientes. En puerto, además, tienen lugar las actividades de reaprovisionamiento de víveres, sustitución de la tripulación y reabastecimiento de combustible, amén de ser el lugar *ad hoc* donde reparar las posibles deficiencias técnicas de que adolezcan los buques que se encuentren voluntariamente (o no: en casos de fuerza mayor o de dificultad grave, fondeo y detención de los buques en paso inocente (art. 18.2 CNUDM¹⁶) o en tránsito (art. 39.1.c CNUDM) por Mar Territorial, se realizará para prestar auxilio a personas, buques [y aeronaves] en peligro) en dicho puerto, del que no se les permitirá zarpar hasta haberlas subsanado de modo que se cumpla con los estándares mínimos CDEM (art. 219 CNUDM). En caso de no poderse efectuar en puerto la reparación, las autoridades portuarias “sólo permitirán que el buque prosiga hasta el astillero de reparaciones apropiado más próximo y, una vez que se hayan eliminado las causas de la infracción, permitirá que el buque prosiga inmediatamente su viaje”¹⁷.

¹⁵ Sobre los peligros medioambientales de la extensión incontrolada de las instalaciones portuarias en España (de las veintiocho Autoridades Portuarias españolas, actualmente veinte están acometiendo obras de ampliación o tienen planes para ello), que hacen las veces de obstáculo al movimiento de material detrítico, véase el informe anual de Greenpeace *Destrucción a toda costa 2012. Informe sobre la situación económica y ambiental del litoral* Greenpeace España, Julio 2012, disponible online en <http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/costas/DTC%202012.pdf>

¹⁶ CNUDM: Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Montego Bay (Jamaica), 10 de diciembre de 1982. Utilizamos el texto oficial en español disponible online en http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

¹⁷ En el mismo sentido, ParísMOU: “In case deficiencies are clearly hazardous to safety, health or the environment, the maritime authorities will ensure that the hazard is rectified before the ship is allowed to proceed to sea and for this purpose the will either detain the vessel or issue a formal prohibition of a ship to continue an operation due to established deficiencies which, individually or together, would render the continued operation hazardous. The flag State will be notified as soon as

El Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto de 2009¹⁸ define el puerto en su art. 1.g) como “todos los terminales costa afuera y otras instalaciones para el desembarque, transbordo, empaquetado, procesamiento, repostaje o reabastecimiento”, de manera muy similar a cómo lo hizo Kasoulides dieciséis años antes: “...an area within which ships are loaded with and discharged of cargo and includes the usual places where ships wait for their turn or are ordered or obliged to wait for their turn no matter what the distance from the port”¹⁹.

El puerto incluye las aguas interiores de un Estado²⁰, constituyendo un elemento más a tener en cuenta a la hora de trazar las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial (art. 11 CNUDM). Viene, por tanto, a formar parte del territorio estatal, que ejercerá soberanía y jurisdicción sobre la terminal, pudiendo inspeccionar -haciendo uso del control portuario o Port State Control, en su nomenclatura anglosajona- los buques que se encuentren voluntariamente en el mismo (facultad especialmente útil de cara a la lucha contra la pesca IUU, de modo que se impida el desembarco y comercialización de las capturas IUU²¹) y, más allá de sus aguas interiores, ejercerá su jurisdicción sobre los buques cuyo Estado del pabellón no quiera o pueda controlarlos, respecto de cuestiones medioambientales (art. 218 CNUDM). De este modo, el Estado en que se encuentra enclavado el puerto es, a la vez, Estado del puerto, respecto a los buques que acceden y permanecen voluntariamente en el mismo, y Estado ribereño, respecto del resto de buques que, no entrando a puerto, pasan por

possible in writing, including the report of inspection. Likewise, the recognized organization that has issued the relevant certificates on behalf of the flag Administration will be notified, where appropriate. The parties above will also be notified in writing of the release of detention.”

Sobre las detenciones más recientes (si bien, el Paris MOU no se ocupa de los buques pesqueros) en puertos europeos, véase http://www.parismou.org/Inspection_efforts/Detentions/Current_detentions/. En el mismo sentido, repasando las detenciones de buques acaecidas entre 2008-2010, véase Equasis, The world merchant fleet in 2010. Statistics from Equasis, p. 68 y ss. También en Equasis, base de datos online de buques inspeccionados en <http://www.equasis.org/EquasisWeb/restricted/ShipSearch?fs=ShipHistory> (a buscar por nombre, número IMO y/o señal de llamada/call sign)

¹⁸ Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU), en adelante, el Acuerdo’09. Utilizamos la versión oficial disponible online en <http://www.fao.org/docrep/013/i1644t/i1644t00.pdf>

¹⁹ G.C. KASOULIDES, *Port State Control and Jurisdiction: Evolution of the port State regime*, M. Nijhoff, 1993, p. 1, citando “Charterparty Laytime Definitions 1980”, 12 *Journal of Maritime Law and Commerce* 421 (1981-3)

²⁰ J. L. AZCARRAGA BUSTAMANTE, *Derecho Internacional Marítimo*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 48

²¹ Al respecto, especialmente, Parte IV del Acuerdo de 2009 sobre las medidas del Estado rector del puerto cit.

alguno de sus espacios marítimos, ora por la ZEE, donde existe libertad de navegación idéntica a la del AM, ora mediante el paso inocente por su MT o en tránsito, caso de existir estrechos utilizados para la navegación internacional (excluimos el paso inocente de estrechos como el de Messina y Corfú donde existe un corredor alternativo de AM). Los buques que se encuentren en tales áreas podrán ser objeto de inspección por el Estado del puerto “si existen motivos razonables para creer que el buque pesquero ha sido utilizado para ejercer una actividad que debilite la eficacia de las medidas internacionales de conservación y ordenación”²² (en el caso de la temática pesquera) o que ha incurrido en alguna de las faltas previstas en art. 218 CNUDM (para los casos de contaminación).

Existen cuatro grandes clases de puertos, que señalamos aquí a título meramente orientativo, a saber: puertos comerciales, militares, recreativos/deportivos y pesqueros, siendo éstos últimos el objeto de nuestro estudio. Respecto de los puertos pesqueros, distinguimos (de menor a mayor, siendo proporcionales en tamaño a la flota que acogen y a la cantidad de pescado que desembarcan y procesan): puertos artesanales, costeros, costa afuera y de aguas distantes.²³ Los dos primeros tipos de puertos, estrechamente ligados a las actividades de pesca artesanal, reguladas de forma específica tanto por los propios Estados como por organismos internacionales²⁴, habida cuenta del rol primordial que desempeñan para

²² Art. V.2 Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en Alta Mar, 1993, *inter alia*. En adelante, Acuerdo de Cumplimiento’93.

²³ Para una definición detallada de cada tipo de puerto pesquero véase J.A. SCIORTINO, *Fishing Harbour Planning, Construction and Management*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 539, FAO, Rome, 2010, pp. 14-18

²⁴ En el ámbito de la UE, la pesca costera artesanal no es el segmento más importante en términos de capturas, pero sí el que afecta al mayor número de pescadores y buques: cuenta con 65.000 embarcaciones, es decir, un tercio de los buques de pesca inscritos en el registro de la flota europea. Si bien son los Estados miembros los encargados de adoptar medidas acordes a la realidad de su territorio y al carácter específico de sus pesquerías costeras (arts. 6.18 y 10 del Código de Conducta para la pesca responsable, FAO, 1995), ello no obsta para que informen a la Comisión Europea de los sistemas y medidas de gestión adoptados, en el caso de que las flotas de otros Estados miembros se vean afectadas, tal como prevé la última reforma de la PPC. Al respecto, véase *Pesca y Acuicultura en Europa. Reforma: una pesca sostenible para un sector próspero*, No. 52, Agosto de 2011, p. 6. A nivel global, según las últimas cifras del *The State of World Fisheries and Aquaculture 2012* (SOFIA), FAO, Rome 2012, los medios de vida de unos 357 millones de personas dependen directamente de la pesca a pequeña escala, que da empleo a más del 90% de los pescadores de captura del mundo. la FAO ofrece un amplio tratamiento de la pesca artesanal. Véase al respecto, entre otros, *Report of the Global Conference on Small-Scale Fisheries – Securing sustainable small-scale fisheries: Bringing together responsible fisheries and social development*. Bangkok, Thailand, 13-17 October 2008. FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 911, Rome, FAO, 2009. Disponible on line en <http://www.fao.org/docrep/012/i1227t/i1227t00.htm>

muchas comunidades altamente dependientes de la pesca “de subsistencia”, no se tendrán aquí en cuenta. Nos centraremos en el estudio de los puertos costa afuera y de aguas distantes, en el entendimiento de que son éstos los que reciben el mayor número de desembarcos de especies pelágicas altamente comerciales, objetivo principal de los operadores IUU.

Así las cosas, las características principales del Estado del puerto serían las siguientes:

- a) **Soberanía.** El Estado rector del puerto ejercerá soberanía sobre las instalaciones portuarias situadas tierra adentro, sus aguas interiores, archipelágicas y territoriales. En tanto que *alter ego* del ribereño, el Estado del puerto ostentará, igualmente, derechos soberanos sobre los recursos marinos vivos presentes en la ZEE y la PC, derechos que “ninguna disposición del presente Acuerdo –el de 2009- podrá menoscabar” (art. 4). Precisamente, en ejercicio de su soberanía, los Estados podrán adoptar medidas más estrictas que las previstas en el Acuerdo’09, siempre que sean conformes con el Derecho Internacional²⁵, actividad bastante frecuente en determinados Estados caracterizados por su dilatado compromiso con la sostenibilidad pesquera, como veremos en capítulos posteriores.
- b) **Jurisdicción.** La jurisdicción es reflejo de la soberanía en sus aspectos de competencia legislativa, judicial y administrativa²⁶, siendo tanto nacional como internacional, entendiendo por la primera el establecimiento de competencias entre sus órganos y por la segunda, la determinación de los límites permisibles de la actuación estatal. La jurisdicción del Estado del puerto significa la competencia de éste para legislar y poder aplicar esta legislación, así como los estándares internacionales generalmente aceptados, a los buques que recalen en sus puertos. El Estado rector del puerto gozará de jurisdicción en los términos previstos en la CNUDM, entendiendo por tal la capacidad para iniciar procedimientos respecto de los buques que se encuentren voluntariamente en sus terminales y de los que se sepa (por existir pruebas fehacientes de ello) que han ocasionado descargas de hidrocarburos “fuera de las aguas interiores, el MT o la ZEE de dicho

²⁵ Preámbulo del Acuerdo’09

²⁶ “Jurisdiction has been defined as the power of a sovereign to affect the rights of persons, whether by legislation, by executive decree, or by the judgment of a court. It is intimately connected with the conceptions of independence and of territory.” D.P. O’CONNELL, *International Law*, 2nd. ed., Vol. II, London, Stevens & Sons, 1970, p. 599

Estado, en violación de las reglas y estándares internacionales aplicables, establecidos por conducto de la organización internacional competente o de una conferencia diplomática general” (art. 218 CNUDM). En el ámbito pesquero, las competencias se limitan y, aunque el Estado del puerto tendrá jurisdicción en aguas bajo su soberanía, independientemente del pabellón del buque infractor, más allá de éstas (en AM), sólo será competente cuando el buque ostente su pabellón (del Estado del puerto) o cuando carezca de nacionalidad (arts. 91-115 CNUDM).

- c) **Control.** El control ejercido por el Estado del puerto (Port State Control) se efectuará a modo de inspección sobre los buques sospechosos de infracciones medioambientales o sobre los que se tenga serias sospechas de actuación/apoyo en actividades de pesca IUU²⁷, ora los que entren y se encuentren voluntariamente en puerto, ora los que hallándose en navegación sean sospechosos, para verificar que la condición del buque y sus equipos cumplen los requisitos de los convenios internacionales y que son gestionados de acuerdo con las leyes internacionales en vigor.
- d) **Discrecionalidad.** Unilateralmente el Estado del puerto podrá denegar la entrada a los puertos designados de los buques que: a) no cumplan los estándares mínimos de seguridad a bordo (CDEM), a fin de evitar desastres ecológicos como el del Erika o el Prestige, y/o b) que se sospeche o se sepa (por existir pruebas al respecto, art. 9.4 Acuerdo’09) que practican o apoyan la pesca IUU. Esta discrecionalidad sólo se rompe en casos de fuerza mayor o emergencia (art. 10 del Acuerdo’09). Igualmente, de manera discrecional, el Estado del puerto podrá denegar el uso de las instalaciones y servicios portuarios a los buques que se encuentren en el mismo, si carecen de autorización para pescar por parte del Estado de abanderamiento o del/los ribereños, o si se descubre que las capturas a bordo son fruto de prácticas IUU (al respecto, art. 9 Acuerdo’09).
- e) **Rol cada vez mayor.** El Estado del puerto es uno de los actores principales, tanto contra las descargas ilegales de hidrocarburos, como en la lucha contra la pesca IUU, debido a la inacción de los Estados del pabellón, tradicionalmente los primeros responsables, pero que en las dos últimas décadas han dejado de responsabilizarse de la actuación de

²⁷ Al respecto, art. 23 FSA

los buques que abanderan²⁸. Así las cosas, a más protagonismo, más competencias. Este alza en el protagonismo no implica, empero, que la carga de la responsabilidad se haya trasladado de un Estado a otro; el Estado del pabellón sigue siendo el primer responsable, cosa distinta es que no quiera o no pueda asumir dicha responsabilidad.

- f) **Responsabilidad.** El Estado del puerto es responsable de la adopción de medidas eficaces que, coordinadas con las del resto de Estados (ribereño, del pabellón, de la nacionalidad de la tripulación y de comercialización) y organismos competentes (organizaciones regionales de ordenación pesquera, organizaciones regionales de integración económica, ONGs, etc.) tienen por objeto:

a. *En el ámbito pesquero:* Promover el uso sostenible y la conservación a largo plazo de los recursos vivos del mar, incluyendo las especies transzonales y las altamente migratorias que se encuentren a caballo entre la ZEE de uno o varios Estados y zonas adyacentes de AM. Habida cuenta del carácter obligatorio del Acuerdo'09, la adopción de medidas, -con independencia del mayor o menor calado de las mismas, que dependerá en última instancia del potencial económico del Estado de que se trate- habrá de ser, en todo caso, entendida como obligación de resultado para los Estados parte del Acuerdo.

b. *En el ámbito medioambiental:* Evitar las consecuencias ecológicas adversas derivadas de las descargas de hidrocarburos que puedan tener lugar en sus áreas de acción (las previstas en 218 CNUDM).

²⁸ “An exclusive focus on the flag State as is implicit in the genuine link concept has been progressively abandoned, giving other States a more important role in this respect.” A.G. OUDE ELFERINK, *The Genuine Link Concept; Time for a Post Mortem?*, Netherland Institute for the Law of the Sea, Utrecht University, 1999, p. 15

II. EL ESTADO RECTOR DEL PUERTO COMO FIGURA DIFERENCIADA DE LA DEL ESTADO RIBEREÑO Y DE LA DEL ESTADO DEL PABELLON

Pese a las coincidencias “terrenales” entre Estados ribereños y del puerto y, en menor medida, con los Estados del pabellón, sobre todo cuando se entiende que el asunto que se ventila es de índole ecológica (jurisdicción extraterritorial respecto de las descargas ilegales), debe distinguirse el Estado rector del puerto como una figura aparte, con potestades concretas y distintas de las del resto de Estados, pero que complementan a las de éstos. El Estado del puerto puede adoptar medidas que complementarán las prescripciones y medidas coercitivas de los Estados del pabellón sobre sus buques, y de los Estados ribereños sobre los buques extranjeros que pescan ilegalmente en sus aguas, asegurando que los buques que escapen del control de unos y otros y consigan entrar en puerto, den cuenta de sus acciones a los Estados perjudicados. Que, como dispone el Reglamento (CE) 1005/2008²⁹ (art. 11.4), el Estado del pabellón o el ribereño decidan transferir sus competencias al Estado rector del puerto para que sea éste quien, finalmente, se ocupe del infractor, no elimina, en absoluto, la responsabilidad primera (competencia personal) del Estado del pabellón sobre sus buques, ni la competencia espacial del Estado en cuyas aguas se haya cometido la infracción.

Al tiempo, las actividades de control ejercidas por el Estado del puerto inciden directamente en el que habría sido Estado de comercialización, rompiendo la cadena de valor de las capturas IUU, lo que reduce notablemente los incentivos económicos de los operadores ilegales, que deberán buscar nuevas terminales, a menudo más alejadas, donde desembarcar sus capturas.

Cuando las previsiones sobre la actuación del Estado rector del puerto se incluyeron en textos internacionales, principalmente en los Convenios IMO y en la propia CNUDM, se asumió que su aplicación efectiva sería de interés nacional, estableciendo la CNUDM los criterios básicos de una posible intervención portuaria, derivada (por aquel entonces, únicamente) de violaciones medioambientales. Los sucesivos Convenios IMO, entendidos

²⁹ Reglamento (CE) No. 1005/2008, del Consejo, por el que se establece un sistema para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, se modifican los Reglamentos (CEE) No. 1936/2001 y (CE) No. 601/2004, y se derogan los Reglamentos (CE) No. 1093/94 y (CE) No. 1447/1999, DOUE L 286/1 de 20 de octubre de 2008. Se estudiará en capítulos posteriores.

como normas generalmente aceptadas, completan las pocas disposiciones de la CNUDM, dando, igualmente, uniformidad a los objetivos de los sistemas regionales de control posteriores (Paris MOU'82 y sus sucesores), mediante el establecimiento de líneas generales de operatividad y requisitos de profesionalización (cualificación) para los operadores portuarios. Así las cosas, aun tratándose de sistemas regionales distintos, el objetivo es común (la eliminación de los buques substandard) y los medios usados para conseguirlo, tienen carácter universal.

Posteriormente, la aproximación del control portuario a los buques pesqueros (arts. 8.3 Código de Conducta de la FAO'95, art. 23 FSA'95, art. V.2 del Acuerdo de Cumplimiento de la FAO'93 y párs. 52-64 PAI-IUU'01), tradicionalmente excluidos por la IMO, vino a demostrar la importancia del papel del Estado rector en la conservación de los recursos vivos a largo plazo, entendida, no como una consecuencia colateral de las descargas ilegales, sino como efecto directo de determinadas prácticas pesqueras, y ello no sólo desde el punto de vista de la protección medioambiental, sino también de los intereses económicos y sociales derivados del sector. Este nuevo enfoque aumenta, por tanto, el ámbito de acción del Estado del puerto, pero no así sus funciones procesales. Al contrario de lo que sucedía con las descargas ilegales de hidrocarburos efectuadas más allá de la jurisdicción nacional, en el actual estado de evolución, el Derecho Internacional no acepta un principio ilimitado de jurisdicción extraterritorial de los tribunales o autoridades internos del Estado rector del puerto, respecto de las infracciones de la normativa pesquera cometidas en AM o en espacios sometidos a la soberanía de un tercer Estado. No obstante, coincidimos con Casado, en que “la finalidad que persigue el Acuerdo de 2009 de imponer al Estado del puerto la obligación de adoptar unas medidas *mínimas* respecto de la pesca en Alta Mar y en otras zonas bajo jurisdicción nacional, supone ya un enorme avance en el Derecho Internacional”³⁰, habida cuenta del espeso entramado de propiedades, derechos soberanos y libertades sobre los recursos pesqueros que ostentan los Estados.

En las páginas siguientes tendremos ocasión de estudiar en profundidad las relaciones entre los distintos actores implicados en la pesca, incluyendo, amén de todos los “tipos” de Estados, no sólo el del puerto, a las

³⁰ R. CASADO RAIGON, “El Acuerdo de la FAO de 2009 sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, *Noticias de la Unión Europea*, No. 326, Marzo 2012, pp. 3-14

organizaciones regionales, ora de integración económica (UE), ora de ordenación pesquera (OROPs), en cuanto que fieles aplicadoras de las medidas para prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU tras la aprobación del Acuerdo'09.

III. LA JURISDICION DEL ESTADO DEL PUERTO

a. Antecedentes

A pesar de la continua actuación legisladora de la IMO a través de la elaboración de distintos convenios (especialmente MARPOL y SOLAS), cuyo contenido y extensión será tratado en un capítulo posterior, durante las sesiones preparatorias de la CNUDM fueron constantes las críticas, especialmente, en lo referente a la figura del Estado del puerto, sus competencias y poderes jurisdiccionales (y de control), que se tratarían, ampliándose, a lo largo de las negociaciones, si bien sólo en el plano medioambiental (de evitación de descargas ilegales), debiendo esperar a los textos específicos posteriores para desarrollar la temática del Estado del puerto respecto a las actividades pesqueras.

Las discusiones acerca de los poderes jurisdiccionales del Estado del puerto se centraron en la jurisdicción del mismo para inspeccionar y hacer cumplir las medidas contra las violaciones de las reglas y estándares internacionales, especialmente las ocurridas más allá de sus aguas interiores, mar territorial y ZEE. La primera propuesta al respecto surge de la delegación estadounidense durante la reunión de la Comisión de los Fondos Marinos celebrada en julio-agosto de 1973³¹, inspirándose, sin duda, en las discusiones paralelas de la Conferencia de la entonces IMCO, sobre contaminación marina³². La propuesta americana, no sólo incluía disposiciones acerca del derecho del Estado de puerto para investigar las violaciones

³¹ Draft Articles on the protection of the marine environment and the prevention of marine pollution, submitted to the United Nations Seabed Committee on 13 July 1973, UN Doc. A/AC.138/SC.III/C.40: cf. A/AC.138/SC.III/C.36: USA – Competence to establish standards for control of vessel source pollution (2nd April 1973)

³² La prouesta de IMCO (Borrador del texto original de la convención: IMO, MP/CONF/8/4/Corr.1, August 3, 1973) no obtuvo los dos tercios necesarios para su aprobación y fue desechada, por lo que la Conferencia adoptó una resolución declarando “a clear intention to leave that question to the forthcoming United Nations Conference on the Law of the Sea.” (Nature and Extent of States’Rights over the Sea, IMO, MP/CONF/WP. 46, p. 30, Res. 23)

medioambientales, sino que también establecía el derecho de éste a denegar el acceso a puerto³³.

Pero el antecedente más importante será, a nuestro juicio, la propuesta (aún más detallada) presentada por nueve delegaciones europeas durante el segundo periodo de sesiones celebrado en Caracas en 1974, donde se presentaba un borrador de siete artículos destinados a reducir la contaminación marítima a través de la acción del Estado del puerto³⁴. Reino Unido, una de las nueve delegaciones presentes, en la línea de la delegación inglesa (British Branch Committee) de la International Law Association (ILA)³⁵, proponía, basándose en la jurisdicción del Estado del puerto sobre sus aguas interiores, que las autoridades portuarias tuvieran derecho a investigar los buques sospechosos y, en caso de encontrar evidencias de violación, tendrían no sólo el derecho, sino el deber (“if not the duty”), de iniciar el procedimiento si el Estado del pabellón o un ribereño competente con jurisdicción para ello no lo hubiera iniciado ya³⁶. La inspección se realizaría por el Estado del puerto, independientemente de donde hubiera

³³ Art. 9: Denial of port entry. “Any State may inform a vessel at any time that it will be denied entry to its ports for non-compliance with any of its environmental requirements or its refusal to allow an immediate on-board inspection to determine the source of possible pollution. Any State may, by agreement, authorize one or more other States to act for it in this respect and shall so inform other States through IMCO, or directly.” Al respecto, véase D. ANDERSON, *Modern Law of the Sea: Selected Essays*, Publications on Ocean Development, Netherland, 2008, p. 259

³⁴ Doc. A/CONF 62/C.3/L.24, 4 O.R., March 1975, sponsored by Belgium, Bulgaria, Denmark, German Democratic Republic, Germany, Federal Republic of, Greece, Netherlands, Poland and United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: draft articles on the prevention, reduction and control of marine pollution. 19th Meeting of the Third Committee, Official Records of the Conference, Vol. IV, pp. 210-212

Una parte del art. 3 se dedica al Estado del Puerto y a las medidas que éste deberá adoptar de tener motivos fundados para creer que los barcos que se encuentran voluntariamente en sus puertos o en terminales cercanas a la costa han, en los seis meses anteriores, descargado en violación de alguna de las regulaciones nacionales dictadas por los Estados para dar efecto a las disposiciones internacionales al respecto, pudiendo iniciar una “inmediata y minuciosa” investigación, cuyo resultado se notificará al Estado del pabellón y a los Estados y organizaciones internacionales de los que haya recibido información sobre la violación cometida. El Estado del puerto podrá, además de iniciar procedimiento contra el barco infractor, detenerlo para llevar a cabo el procedimiento “if necessary” (art. 3.11), informando de ello al Estado del pabellón (art. 3.13). No obstante, se impone el límite temporal de tres años, pasados los cuales desde la violación, el Estado del puerto no podrá ya iniciar procedimiento alguno (art. 3.15). Las únicas sanciones que el Estado del puerto podrá imponer serán monetarias (art. 3.17).

³⁵ Report of the 56th Session of the ILA (International Law Association), New Delhi, Dec 1974/Jan 1975

³⁶ LORD DONALDSON, *Safer Seas, Cleaner Ships*, Cm 2560, 1994; “For as long as Flag State control continues to be ineffective ... Port State Control will be the United Kingdom’s first line of defense against the pollution of its coastline ... Port State Control as practiced at present undoubtedly has some effect in maintaining standards of safety, but It is a very long way from being fully effective.”

ocurrido la violación, pero siempre que no se excediera el plazo de seis meses posteriores a la descarga; mientras que los “enforcement powers” eran más restrictivos, pudiéndose iniciar procedimiento sólo “as a result of the violation, damage has been, or is likely to be, caused to the coastline or related interests of that state” (art. 3.11) o cuando el Estado del puerto haya sido llamado a intervenir por otro [Estado] que tenga motivos fundados para creer que es víctima de un daño similar o está amenazado por el mismo. La incoación del procedimiento, potestad limitada a los Estados del pabellón y del puerto, podría aplicarse por cualquiera de ellos en un periodo de tres años a contar desde la fecha de la violación, no pudiendo el Estado del puerto instituir procedimiento alguno cuando, como indicábamos *supra*, el del pabellón haya iniciado uno en los seis meses siguientes a la notificación del daño. Los nuevos poderes tendrían que ver con el cumplimiento y mejora de los estándares internacionalmente aceptados. Así las cosas, el ejercicio de la jurisdicción del Estado del puerto tenía la doble ventaja de dar una alternativa a la intervención en el mar del Estado ribereño, además de la rápida investigación a bordo con la inmediata institución de procedimientos allí donde hubiera evidencias de violación. Igualmente, incluía un concepto nuevo que establecía la jurisdicción del Estado del puerto a través de la creación de una nueva violación consistente en llegar a puerto con los depósitos de aceite vacíos o limpios cuando el Oil Record Book señalase que el buque había dejado su último puerto con los depósitos llenos o con residuos. De acuerdo con este nuevo concepto, no habría necesidad de probar que la descarga había tenido lugar en el mar, “the new offence would be committed upon entry into port, i.e. at a place under the sovereignty and jurisdiction of the prosecuting state, thereby avoiding jurisdictional problems attending offences committed offshore”³⁷.

El empeño del Reino Unido estaba justificado, teniendo en cuenta que durante los cinco años anteriores había sufrido unos novecientos vertidos en sus costas, pudiendo concluir con éxito sólo dieciocho procedimientos, tal como puso de manifiesto el líder de la delegación inglesa; si bien la propuesta puso al descubierto las dos grandes dificultades prácticas para el cumplimiento de los convenios internacionales, a saber:

1. obtener las suficientes evidencias que permitan sostener un procedimiento por descargas ilegales; y

³⁷ Report of the 56th Session of the ILC, p. 401

2. parar y abordar en el mar a los barcos sospechosos de haber realizado dichas descargas³⁸.

Pese a las reticencias de algunos países (Estados Unidos la consideraba excesivamente restrictiva, Irán, Indonesia y Egipto la aceptaron para luego rechazarla por la misma razón, y España y Liberia la rechazaron directamente), sería ésta la propuesta elegida para formar parte del Documento de Negociación del Texto Único (Informal Single Negotiating Text³⁹), donde se atribuyeron amplias potestades al Estado del puerto. Posteriormente, el Texto Único Revisado para fines de negociación (Revised Single Negotiating Text⁴⁰) adoptó un alcance universal, según el cual, cualquier descarga, fruto de violaciones de estándares o reglas internacionales en aguas internacionales, estaría sujeta a los poderes procesales del Estado del puerto (art. 28.1 del RSNT), discurso aceptado, ahora sí, por Estados Unidos, si bien acogido con reservas por otros como Canadá, China, Kenia, Pakistán y Francia, cuyo delegado equiparaba los poderes del Estado del puerto con los pabellones de conveniencia⁴¹. A pesar de ello, finalmente, el RSNT se transfirió con escasos cambios respecto al Informal Composite Negotiating Text⁴², no registrándose reservas en las sesiones siguientes. De este modo, el perfeccionamiento de la propuesta daría lugar al art. 218 de la Convención de 1982 que introduce la noción de jurisdicción extraterritorial del Estado del

³⁸ 12th Meeting of the Third Committee, Official Record of the Conference, Vol. IV, p. 82

³⁹ Informal Single Negotiating Text (ISNT/Part III) A/CONF.62/WP.8, 7 May 1975, arts. 27 y 28, en Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume V (Summary Records, Plenary, General Committee, First, Second and Third Committees, as well as documents of the Conference, Fourth Session)

⁴⁰ Revised Single Negotiating Text (Part III) A/CONF.62/WP.8/Rev.1/Part III, arts. 28 y 29, en Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume V, *Ibidem*.

⁴¹ Statement at the Third Committee, 6 O.R., p. 112, September 1976: "What interest could the port state have in the prevention of violations which did not affect it? There was a danger that could lead to ports of convenience, after the pattern of flags of convenience. It would be unfortunate if efforts to prevent the use of flags of convenience led to the creation of a new problem I am not in favour of the transfer of legal proceedings and even less in favour of universal competence, which should be restricted only to the most serious offences, such as the hijacking of aircraft."

⁴² Informal Composite Negotiating Text, Sixth Session (New York, 23 May to 15 July 1977), A/CONF.62/WP.10 y revisiones posteriores (y correcciones de éstas: la segunda revisión se corrigió en cuatro ocasiones y la tercera en dos) disponibles en Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume VIII (Informal Composite Negotiating Text, Sixth Session)

puerto teniendo en cuenta los acontecimientos acaecidos más allá de sus aguas interiores⁴³, noción generalmente aceptada a día de hoy.

b. Estado del puerto como Estado jurisdiccional

El concepto de “Estado del puerto” entendido como jurisdicción separada de la del Estado ribereño⁴⁴ nace en el contexto de las negociaciones del Convenio MARPOL y posteriormente se perfecciona en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, gozando de una rápida aceptación, como ya hemos indicado. El concepto, estrechamente ligado con el cumplimiento de una serie de medidas de prevención de las violaciones medioambientales (fundamentalmente las provocadas por vertidos de hidrocarburos), acabaría con la jurisdicción exclusiva al respecto del Estado del pabellón. Dado su carácter extraterritorial, la jurisdicción ejercida por el Estado del puerto no sólo sirve a los intereses nacionales, sino también a los de la comunidad internacional⁴⁵, asegurando la seguridad en el mar, protegiendo el medioambiente marítimo, promoviendo la sostenibilidad de los recursos vivos del mar, salvaguardando la biodiversidad marina y combatiendo actividades ilegales.

A través de la jurisdicción del Estado del puerto, se inician procedimientos y se imponen sanciones a los buques extranjeros que hayan cometido infracciones de las reglas y estándares internacionales con independencia del lugar de la comisión (art. 218.1 CNUDM). Debe distinguirse la jurisdicción del control (PSC, *Port State Control*, en sus siglas inglesas), desarrollado mediante diversos memorándums (MOU's), que estudiaremos en el capítulo dedicado a la contaminación y que se limita a las medidas administrativas de

⁴³ B.F. FITZGERALD, “Port State Jurisdiction and Marine Pollution under UNCLOS III”, *11 Maritime Law Association of Australia and New Zealand Journal*, Australia, 1995; “...the great common of the world was to come under the auspices of a new trustee: the Port State.”

⁴⁴ Priorizando la efectividad de la jurisdicción del Estado del Puerto respecto a la del ribereño (si bien con dudas acerca de la extensión de la primera), R.R. CHURCHILL & A. VAUGHAN LOWE, *The Law of the Sea*, Manchester University Press, 2nd Ed., 1988, p. 260: “In practice, given the difficulties of arresting a vessel in passage which is unwilling to comply, port State jurisdiction will probably be more frequently exercised and more effective than the jurisdiction of coastal States (although there may be some doubt as to how far port States will wish to bother prosecuting vessels which have committed offences far from that State’s waters or territory).”

⁴⁵ D. KÖNIG, “Port State Control: An Assessment of European Practice”, en P. WHLERS, E. MANN-BORGESE & R. WOLFRUM (Eds.), *Marine Issues: From a Scientific, Political and Legal Perspective*, La Haya, 2002, p. 38, citado por E.J. MOLENAAR, “Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage”, en *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, 2007, p. 225

control ejercidas dentro de la instalación portuaria sobre los buques extranjeros que se encuentren en ella de forma voluntaria⁴⁶.

En el texto de la CNUDM la jurisdicción del Estado del puerto se refleja en tres artículos principales: el 218, 219 y 220, pudiéndose afirmar, sin mucho temor a equivocarse, que todo lo relativo a las competencias del Estado del puerto en la CNUDM se condensa en ellos. El origen de estas disposiciones se basa en la necesidad de clarificar ciertos límites en el ejercicio de la jurisdicción portuaria sobre situaciones concretas (las descargas ilegales) y por un deseo general de evitar abusos en el cumplimiento de dicha jurisdicción. Los tres artículos hacen referencia a los acontecimientos acaecidos en puertos o “terminales costa afuera”, lo que evidencia la extensión de la jurisdicción más allá del mar territorial, e incluso de la propia ZEE⁴⁷. Ahora bien, el hecho de que la Parte XII de la Convención concentre las principales previsiones del Estado del Puerto sobre protección y preservación del medio marino no significa, empero, que la actividad del Estado del puerto se limite exclusivamente a las cuestiones medioambientales derivadas de las descargas ilegales. Si bien es cierto que la CNUDM se ocupa, principalmente, de las violaciones medioambientales, fruto de la influencia de MARPOL y SOLAS, no lo es menos que el Acuerdo de 1995 sobre las poblaciones de peces transzonales y las altamente migratorias⁴⁸ vino a completar las competencias del Estado del puerto, aumentando su campo de acción respecto a la pesca. Posteriormente, el Plan de Acción Internacional contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (PAI-IUU'01)⁴⁹ y, más recientemente, el Acuerdo

⁴⁶ Kasoulides define el Port State Control cómo “control of ships and their equipment, control of discharge at sea, control of crew competence and working conditions, and other requirements present in ship while ships lie in port.” G. KASOULIDES, “Global and Regional Port State Regimes”, en H. RINGBOM (Ed.), *Competing Norms in the Law of Marine Environmental Protection-Focus on ship safety and pollution prevention*, 1997, p. 122, citado por HO-SAM BANG, “Is Port State Control an effective means to combat vessel-source pollution? An empirical survey of the practical exercise by Port States of their powers of control.”, en *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 23 (2008), pp. 717-759, p. 717

⁴⁷ “It might be noted that all three articles refer to ports or off-shored terminals, which may well be situated outside the territorial sea or even outside the EEZ of the port State.”, K. HAKAPÄÄ, *Marine Pollution in International Law, Material Obligations and Jurisdiction*, Helsinki, 1981, p. 176

⁴⁸ A/CONF. 164/37, Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de 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, New York, 1995 (en vigor en junio de 2004) Con frecuencia a lo largo de este capítulo y los posteriores lo abreviaremos usando la expresión FSA correspondiente a sus siglas en inglés. Utilizamos siempre el texto en español disponible online en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/274/70/PDF/N9527470.pdf?OpenElement>

⁴⁹ Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, FAO, Roma, 2001

sobre las medidas del Estado rector del puerto de 2009, añadirían competencias nuevas en base a la especificidad de que es susceptible la actividad pesquera. Tanto del estudio detallado de los artículos de la CNUDM citados, como de el de los textos posteriores a ésta, nos ocuparemos en un capítulo posterior donde, partiendo del texto de la CNUDM, se verá la evolución de la figura y potestades del Estado rector del puerto en los textos internacionales, tanto de carácter obligatorio como voluntario.

c. Clases de jurisdicción del Estado del puerto

En Derecho Internacional, la jurisdicción del Estado del puerto puede ser territorial, cuasi-territorial o extraterritorial. El principio de territorialidad, a menos que el Derecho Internacional disponga lo contrario, es base suficiente para justificar la jurisdicción territorial del Estado del puerto sobre los acontecimientos acaecidos en sus instalaciones. Respecto de los comportamientos acaecidos antes de la entrada al puerto, todo dependerá de donde hayan tenido éstos lugar. Si se produjeron en las aguas interiores, archipelágicas o en el mar territorial, la jurisdicción será territorial. La jurisdicción ejercida sobre la ZEE o en la plataforma continental, será cuasi-territorial, se justifica en los derechos soberanos pesqueros y se lleva a cabo de acuerdo con las limitaciones previstas, respectivamente, en los arts. 56 y 77 CNUDM y el resto de disposiciones pertinentes de la Convención. Esta segunda forma de jurisdicción ha llegado a ser parte del Derecho Internacional consuetudinario, por lo que afecta incluso a los Estados que no son partes de la Convención de 1982. Por último, la jurisdicción extraterritorial del Estado del puerto, se ejercita sobre los comportamientos ilícitos acaecidos más allá de sus zonas marítimas, esto es, en Alta Mar o en las zonas marítimas de otros Estados. Según Molenaar, esta jurisdicción “podría”⁵⁰ justificarse a través de:

1. Un tratado;
2. el principio de universalidad (jurisdicción universal), dirigido a las actividades realizadas contra los intereses de la comunidad internacional

⁵⁰ “The view that jurisdiction merely could be justifiable is directly related to the absence of a right of Access to ports under customary international law. However, the absence of this right does not mean that extraterritorial port state jurisdiction is exempt from the need for a sufficient jurisdictional basis. It is nevertheless submitted that the legality or justifiability of extraterritorial port state jurisdiction depends, in addition, to the mentioned jurisdictional bases, on the type of enforcement action taken.” E.J. MOLENAAR, *op. cit.*, p. 229

(piratería, trata de esclavos, etc.), con independencia de donde hayan tenido lugar;

3. el impacto de las actividades extraterritoriales, que tienen un efecto significativo en el ejercicio de la jurisdicción estatal;

4. el principio de seguridad, similar al anterior pero con la diferencia de que las actividades afectan los intereses vitales del Estado;

5. los intereses de la comunidad internacional;

6. una combinación de intereses de la comunidad internacional y el impacto de las actividades extraterritoriales o el principio de seguridad.

Además de la suficiente base jurisdiccional, la jurisdicción extraterritorial del Estado del puerto se justifica a través del cumplimiento de las medidas adoptadas, siendo las más usuales la aplicación de los estándares CDEM, relativos a la construcción, diseño y equipamiento de los barcos extranjeros que voluntariamente se encuentren en el puerto o en la ZEE, a las descargas ilegales de hidrocarburos en Alta Mar y a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. La jurisdicción extraterritorial del estado del puerto se desarrolla a través del cumplimiento de las medidas del Estado del puerto, pero tal cumplimiento sólo será legal si la legislación nacional en que se basa es acorde con los presupuestos de Derecho Internacional generalmente aceptados previstos en la CNUDM y en las respectivas convenciones de la IMO y la Organización Internacional del Trabajo (ILO). Además, el Estado del puerto no tiene un poder ilimitado a la hora de hacer cumplir las medidas por él establecidas (véase al respecto art. 220.5 y 6 CNUDM): el Estado del puerto tiene autoridad prescriptiva pero no de cumplimiento.

La jurisdicción del Estado del puerto engloba, además, el derecho de acceso a puerto, que puede denegar en los casos que se verán a continuación, la entrada a puerto y el cumplimiento de las distintas medidas de conservación y gestión.

d. Acceso a puerto

Ni en el Derecho Internacional Consuetudinario ni en ninguna de las convenciones vigentes desde la de 1930 hasta la CNUDM de 1982, existe un derecho general de acceso a puerto. El acceso se regula (y restringe) por la existencia de tratados multilaterales específicos que establecen las reglas y estándares que deben cumplir los barcos extranjeros que deseen acceder a los puertos de sus partes contratantes⁵¹ y por la propia soberanía de los Estados sobre sus aguas adyacentes. Ni la Convención de Ginebra de 1923, “which has port access as its motto”⁵², garantiza un derecho general de acceso al puerto. En su art. 2, según el cual:

“[s]ubject to the principle of reciprocity... every Contracting State undertakes to grant the vessels of every other contracting State equality of treatment with its own vessels, or those of any other state whatsoever, in the maritime ports situated under its sovereignty or authority as regards freedom of access to the port, the use of the port...”

Sólo se prevé la igualdad de trato entre las partes contratantes; en términos de acceso al puerto y facilitación de sus recursos cada Estado estará obligado a tratar a los buques extranjeros como trataría a los suyos propios, pero nada más. Como ponen de manifiesto O’Connell & Shearer⁵³, “If a country chooses to close its ports altogether that would seem to be an act of sovereignty; but if it opens them, it must open them at least to the parties to the Convention, and arguably also to all-comers on a non-discriminatory basis. [...] the Geneva Convention aims at eliminating discrimination in respect of access to ports, rather than to proclaim a universal and abstract right of access.”

Por su parte, el art. 3, según el cual:

“[t]he provisions of the preceding article in no way restrict the liberty of the competent port authorities to take such measures as they may deem expedient for the proper conduct of

⁵¹ “...port States may implement standards in their domestic legislation to which they have agreed in a treaty thereby making those treaty standards a condition of access to their ports. It is through this medium that port state control has been developing, not to replace or challenge, but rather to supplement traditional flag state jurisdiction.” R. Gail Rayfuse, *Non-flag State enforcement in High Seas fisheries*, Publications on Oceans Development, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 65

⁵² G. BRUGMANN, *Access to maritime ports*, Books on Demand GmbH, Norderstedt, 2003, p. 9

⁵³ D.P. O’CONNELL & I. SHEARER, *The International Law of the sea, vol. II*, Clarendon Press, Oxford 1984, p. 848 En el mismo sentido, ADEMUNI-ODEKE, *Protection and the future of international shipping*, p. 252: “...the Convention regulated the conditions of entry rather than the rights of entry...”

the business of the port provided that these measures comply with the principle of equality of treatment as defined in the said article.”

Subraya la interpretación del art. 2, sometiendo el acceso a puerto a numerosas excepciones, que variarán dependiendo de cada terminal, siendo la igualdad de trato la única regla de carácter obligatorio. El Estado podrá, por tanto, cerrar sus puertos cuando lo considere necesario para salvaguardar la seguridad de la navegación, mantener el debido orden interno o preservar el medio ambiente marino.⁵⁴

Durante el arbitraje de la Aramco⁵⁵, a menudo se consultó la Convención de 1923 para apoyar la teoría de un derecho de acceso general a puerto. El artículo 16 de la Convención, que regula la clausura de los puertos se arguyó como prueba clave de la existencia de tal derecho. El enunciado del artículo es el siguiente:

“[M]easures of a general or particular character which a contracting State is obliged to take in case of an emergency affecting the safety of the State or the vital interest of the country may, in exceptional cases, and for as short a period as possible, involve a deviation from the provisions of Articles 2 to 7 inclusive; it being understood that the principles of the present Statute must be observed to the utmost possible extent.”

Ahora bien, dicho artículo permite “derivations” sólo cuando la seguridad del Estado se encuentre seriamente amenazada, debiendo permanecer los puertos abiertos de manera generalizada (por razones obvias de continuación del tráfico comercial) y cerrándose sólo bajo las excepciones previstas en el artículo y durante el menor tiempo posible. Mientras que para el tribunal de arbitraje *“according to a great principle of public international law [el artículo 16], the ports of every State must be open to foreign vessels and can only be closed when the vital interests of the State so require”*⁵⁶, para O’Connell el principio general no es el

⁵⁴ “In such cases, the closure can be made discriminatorily and need only apply to a particular vessel, certain types of vessels, or to vessels flying a specific flag.” A. BARDIN, “Coastal State Jurisdiction over Foreign Vessels”, *Pace International Law Review*, Vol. 14, No. 27, Pace University, 2002, p. 33, disponible online en <http://digitalcommons.pace.edu/intlaw/192> citando a J.P. PANCRACIO, *Droit International des Espaces: Air/Mer/Fleuves/Cosmos*, 1997, p. 71. En contra, R. G. RAYFUSE, op. cit., p. 67: “...Nevertheless, maintenance of the public order of the oceans presupposes that restriction of access to ports will be done on a non-discriminatory basis and will only be done in respect of interest recognized by the international community as appertaining either generally or specifically to the port State.” Apoyamos esta segunda interpretación.

⁵⁵ 27 Annual Digest/International Law Reports, Aramco Case, 1963, p. 117

⁵⁶ Saudi Arabia vs Arabian American Oil Company (Aramco), 27 ILR; Guggenheim, *Traité de Droit International Public*, vol. I, 1953, p. 419 citado por E. LAUTERPACHT, *International Law Report*, London, 1963, p. 212

artículo 16, sino, como ya anticipábamos, el principio de no discriminación en el uso de los puertos para con los buques extranjeros que, por eso mismo, deben permanecer abiertos al tráfico. Por otro lado, habida cuenta de la escasa relevancia internacional de la Convención de 1923⁵⁷, los principios recogidos en ésta no llegaron nunca a ser generalmente aceptados, siendo obligatorios sólo para las partes firmantes de la Convención, y *res inter alios acta* para el resto. No cumplen, además, ninguno de los dos requisitos básicos: práctica generalizada por los Estados y *opinio iuris*, ni tampoco los previstos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (art. 35) respecto a los terceros Estados, por lo que categorizar la Convención de 1923 como de aplicación general de modo similar a cómo se hace con la CNUDM es, sencillamente, imposible.

Así las cosas, fijamos nuestra atención en la CNUDM de 1982, texto, éste sí, de aceptación y aplicación generalizadas incluso para los no miembros, que establece la clausura temporal de los puertos de manera más detallada. De acuerdo con el art. 25.2 de la Convención: "...el Estado ribereño tendrá derecho a tomar las medidas necesarias para impedir cualquier incumplimiento de las condiciones a que esté sujeta la admisión de dichos barcos en esas aguas (interiores) o en esa instalación portuaria." Estas medidas, deberán ser proporcionales al comportamiento que se pretende evitar. El art. 211.3, por su parte, exige la publicidad de "los requisitos especiales para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, como condición para que los buques extranjeros entren en sus puertos o aguas interiores" comunicándolo, asimismo, "a la organización internacional competente", esto es, la IMO, lo que demuestra el carácter procedimental del artículo, que se justifica en la jurisdicción territorial que ejerce el Estado del puerto sobre sus aguas interiores; en palabras de Churchill & Lowe: "by entering foreign ports and another internal waters, ships put themselves within the territorial sovereignty of the Coastal State"⁵⁸. El art. 255, por último, establece el deber, por parte de los Estados, de "facilitar el

⁵⁷ "The Convention of the International Regime of Marine Ports, signed in Geneva in 1923, is the only multilateral treaty that was specifically aimed at regulating access to harbors. With 23 signatory States, 7 of which have not ratified the Convention to the present day –and important maritime power missing: with the USA and Canada missing, the whole North Atlantic west coast and North Pacific west coast are excluded, and without China and Russia, the Pacific East coast.- the 1923 Geneva Convention is not recognized widely enough to replace a general right of access with a *de facto* right." G. BRUGMANN, *op. cit.*, p. 9

⁵⁸ CHURCHILL & LOWE, *The Law of the Sea*, ed. 1999, p. 65, citado por HO-SAM BANG, "Port State Jurisdiction and Article 218 of the United Nations Law of the Sea", *Journal of Maritime Law and Commerce*, April 2009

acceso a sus puertos” a los buques dedicados a la investigación científica “realizada, de conformidad con esta Convención, más allá de su mar territorial [...] y con sujeción a lo dispuesto en sus leyes y reglamentos”, regla a la que nada se debe objetar en el entendimiento de la necesidad del intercambio de información constante, útil, entre otras cosas, para el establecimiento de las cuotas y TACs entre Estados, de modo que se posibilite el rendimiento sostenible de las pesquerías.

Y, precisamente en materia de pesquerías, de cara a la conservación y gestión de los recursos marinos vivos, a fin, *inter alia*, de evitar actividades IUU, el acceso a puerto a los buques pesqueros no se menciona ni en el FSA’95 ni en el Acuerdo de 2009, centrándose en los buques que ya han entrado a puerto, sobre los que el Estado del puerto “podrá, entre otras cosas, inspeccionar los documentos, los aparejos de pesca y la captura de los buques pesqueros que [ya] se encuentren voluntariamente en sus puertos y en sus terminales frente a la costa” (art. 23.2 FSA) y ello “sin perjuicio de la soberanía que ejercen los Estados sobre los puertos situados en su territorio con arreglo al Derecho Internacional” (art. 23.4 FSA), lo que en última instancia –y no sin cierta sensación forzada- conduce a la segunda limitación al acceso generalizado a puerto de los buques extranjeros que, como citábamos al inicio, radica en la soberanía estatal sobre sus aguas adyacentes. Habida cuenta de la inexistencia de un derecho general de acceso, la soberanía cobra un papel importante: la soberanía del Estado del puerto sobre sus aguas interiores puede incluir el derecho a denegar el acceso a puerto⁵⁹, como quedó patente en el asunto de las actuaciones militares y paramilitares en y contra Nicaragua, donde la CIJ establece que: “*by virtue of its sovereignty the Coastal State may regulate access to its ports*”⁶⁰, pero este derecho no es ilimitado y no podrá usarse en el caso de buques averiados o en situación de *force majeure*, sobre los que tampoco podrá iniciarse ninguno de los procedimientos indicados en el art. 220 CNUDM, por parte del Estado ribereño, al presuponerse que no se encuentran en el puerto “voluntariamente”⁶¹.

⁵⁹ « La première et la plus énergétique manifestation de la souveraineté de l’État riverain sur ses eaux intérieures consiste à en interdire l’accès. », G. GIDEL, *Le Droit International Public de la Mer. Les Temps de Paix. Vol. II*, Paris, 1934, p. 39

⁶⁰ Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs United States of America), 1986, I.C.J. Rep., p. 111, para. 123

⁶¹ A favor de esta opinión, HAKAPÄÄ, *Marine Pollution in International Law*, pp. 179-180, y MOLENAAR, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-source pollution*, p. 187

e. Entrada a puerto

Pudiendo resultar reiterativo tratar la entrada a puerto luego del acceso al mismo, términos éstos que para muchos pueden resultar sinónimos, es menester señalar antes de nada qué se entiende por “entrada”, qué la hace diferente del mero acceso. Entendemos, pues, que la entrada conlleva el acceso pero no al revés, por implicar la entrada la parada prolongada del buque en las instalaciones portuarias con la finalidad de valerse de las mismas para repostar, desembarcar y transformar las mercancías/capturas que transportan, sustituir a la tripulación o reparar las posibles deficiencias técnicas del buque. El acceso, por el contrario, no implica necesariamente el uso de las instalaciones y servicios portuarios más allá del amarre, consistiendo, por regla general, en escalas de corta duración durante las que la operación principal es (suele ser) el desembarco de pasajeros.

Así las cosas, el Estado del puerto no puede supeditar la entrada al mismo (que implicará la permanencia del buque extranjero bajo su soberanía) basándose en condicionamientos que puedan resultar discriminatorios, habida cuenta de las repercusiones económicas⁶² que una actuación arbitraria puede acarrear. Se deduce, por tanto, que el Estado del puerto no tiene una jurisdicción ilimitada para regular la entrada a puerto, de hecho, la mayoría de los Estados limitan su discrecionalidad sobre las regulaciones de entrada a puerto formando parte de tratados *ad hoc*⁶³ basados en el principio de no discriminación, de manera bastante parecida a como ocurre con el acceso, como veíamos *supra*. Si un Estado impusiera condiciones de entrada a puerto que pudieran resultar discriminatorias, se estaría ante un abuso de derecho.⁶⁴ El principio de no discriminación, igualmente, se recoge en la CNUDM (arts. 24.1.b, 25.3, 119.3 y 227), en el Acuerdo de 1995 sobre poblaciones de peces

⁶² “There is a general agreement that the commercial interests of the States and the need for competitiveness and communication had led to the present situation under which most of the world’s maritime ports are open to international trade and traffic. At the same time, it is recognized that this is, rather, a reflection of common will between sovereign States, and it does not ensue from any customary obligations”, G.C. KASOULIDES, *Port State Control and Jurisdiction* cit., p.4

⁶³ “There are several multilateral treaties, such as the 1923 Geneva Convention, which regulate port entry in some or another way ... These treaties and conventions only bind their signatory States, but their exercising can influence customary law, or they repeat customary rules already in force. Some conventions contain clauses that oblige the signatory States to control compliance with the respective conventions or their instruments upon non signatory States’ vessels. Also there is the vast amount of bilateral treaties that provide rules or modes of conduct as to how the ships of the respective parties shall be treated on entering a within a port ...”, G. BRUGMANN, op. cit., p. 4

⁶⁴ R.R. CHURCHILL & A.V. LOWE, *The Law of the Sea*, Manchester, United Kingdom, Manchester University Press, 1999, p. 63, y E.J. MOLENAAR, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, The Hague, 1998, p. 102. Sobre el abuso de derecho, véase art. 300 de la Convención de Derecho del Mar de 1982

transzonales y altamente migratorios (art. 23.1) y en MARPOL 73/78 (art. 5.4).

Otro límite a la jurisdicción del Estado del puerto radica en el no ejercicio de la misma respecto de los asuntos internos (civiles) del buque, que no afecten a sus intereses (del Estado del puerto)⁶⁵. En materia penal, el Estado del puerto no tendrá jurisdicción sobre las infracciones cometidas a bordo de buques extranjeros que se encuentren en sus terminales, y sólo podrá actuar en los tres casos concretos, previstos por el Conseil d'État francés en el asunto de los buques norteamericanos Sally y Newton, a saber:

“...les infractions commises à bord d'un navire étranger, alors même que la navire se trouverait dans les eaux territoriales ou intérieures françaises, relèvent de la loi et des juridictions du pavillon. Toutefois, les autorités françaises sont habilités à intervenir si l'infraction commise à bord du navire étranger: 1) Trouble la paix publique, 2) si la victime est étrangère à bord; ou 3) si le capitaine ou le consul sollicite l'intervention des autorités françaises»⁶⁶.

En el caso de los buques de guerra extranjeros, éstos gozarán de inmunidad⁶⁷, por lo que el Estado del puerto no podrá ejercer su jurisdicción sobre ellos. Esta inmunidad, se supedita al buen comportamiento del buque en cuestión, que se abstendrá de cualquier actitud hostil o actos de violencia. En caso contrario, el Estado sí que tendría derecho a ejercer su jurisdicción como medida de autodefensa⁶⁸.

Respecto a los buques pesqueros, el Estado del puerto tendrá jurisdicción sobre los que se encuentren en sus terminales, estableciendo el Acuerdo'09 una serie de medidas que regulan la entrada a puerto y el uso de sus servicios o su denegación, dependiendo de las circunstancias concurrentes en el buque. Estas medidas se ejercerán siempre de manera “clara, transparente y no

⁶⁵ Sobre la jurisdicción civil que el Estado del puerto ejerce sobre los buques extranjeros, véase L. LUCCHINI et M. VOECKEL, *Droit de la Mer*, Pedone, Paris, 1990, pp. 155-158.

⁶⁶ Avis du Conseil d'État du 20 novembre 1086 sur la compétence en matière de délits commis à bord des vaisseaux nautres, dans les ports et rades de France (navires Sally et Newton). La cursiva es nuestra.

Posteriormente, en el mismo sentido, la declaración del Gobierno británico ante la Sociedad de Naciones en 1929: “...in criminal matter it is not usual for the authorities to intervene and enforce the local jurisdiction, unless their assistance is invoked by or on behalf of the local representative of the flag State, or those in control of the ship, or a person directly likely to be affected.” Véase *The Bases of Discussion for the Hague Codification Conference of 1930*, II, Territorial Waters, C74 (1929), V, p. 99

⁶⁷ Véase art. 32 Convención Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982

⁶⁸ Véase Lucchini et Voeckel, op. cit., p. 50

discriminatoria”, y de ellas nos ocuparemos en un Capítulo posterior, si bien, llegados a este punto, vale la pena referirse a los casos más llamativos de prohibición de entrada y uso de puertos, siendo el más conocido el protagonizado por Chile. La recomendación de la ICCAT para limitar las capturas de pez espada en el Atlántico⁶⁹ a principios de los noventa propició que las flotas españolas trasladaran sus actividades al Pacífico sudeste, en aguas de AM adyacentes a la ZEE chilena debido, entre otras razones, a la buena disposición geográfica y técnica de sus puertos. Chile, que consideraba el pez espada (especie altamente migratoria) como un recurso pesquero en estado de plena explotación en su ZEE, alegó que las capturas de las flotas españolas tenían por objeto el mismo stock que el explotado dentro de su ZEE, lo que ponía en peligro la continuidad de la explotación de la especie dentro de la misma, por lo que prohibió el uso de sus puertos para el desembarco y reexportación del pez espada capturado por las flotas que operaban en su ZEE contraviniendo las medidas de conservación chilenas.⁷⁰ La denuncia presentada por ANAPA (Asociación de armadores de buques palangreros de altura de España) dio pie a una investigación de la Comisión Europea que, basándose en el Reglamento (CEE) 3286/94⁷¹ emitió un informe según el cual las prácticas chilenas eran contrarias a los arts. V y XI del GATT’94, dirigiéndose a la WTO en abril de 2000⁷². En respuesta, Chile,

⁶⁹ 94-14 Recomendación de ICCAT sobre ordenación del pez espada del Atlántico (en vigor el 2 de octubre de 1995). En Compendio de recomendaciones y resoluciones en materia de ordenación adoptadas por ICCAT para la conservación de los túnidos atlánticos y especies afines, ICCAT, 2010, p. 14.

Véase ORELLANA, M.A., “The swordfish between the UE and Chile at the ITLOS and the WTO”, en *Nordic Journal of International Law*, Vol. 71, 2002, pp. 55-81

⁷⁰ Las medidas de conservación fijadas por Chile se reparten en tres textos legales, a saber: 1) Decreto Supremo No. 293 (5/9/1990, D.O. 15/10/1990, en vigor el 1/1/1991), del que destaca su art. 3, que prohíbe los desembarques en puertos chilenos de capturas de pez espada realizadas en contravención de las normas previstas en el mismo. 2) La Resolución No. 406 dictada por la Subsecretaría General de Pesca y Acuicultura de 14 de marzo de 1997, que establecía la facultad y el procedimiento para establecer medidas de administración de los recursos hidrológicos fijando la talla mínima de captura o desembarque para la especie “en todo el litoral”. Y 3) El Decreto Supremo No. 598 (15/10/1999) por el que se aplica el art. 165 de la Ley General de Pesca y Acuicultura (que establece la facultad de ampliar las normas de conservación y manejo sobre poblaciones comunes o especies asociadas existentes en la ZEE y en AM) a la especie del pez espada. Es especialmente interesante el art. 1 de éste último decreto que extiende a AM las medidas aplicables en la ZEE.

⁷¹ Reglamento (CE) 3286/94 del Consejo de 22 de diciembre de 1994 por el que se establecen procedimientos comunitarios en el ámbito de la política comercial común con objeto de asegurar el ejercicio de los derechos de la Comunidad en virtud de las normas comerciales internacionales, particularmente las establecidas bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio. DO L 349 de 31/12/1994, p. 71

⁷² WT/DS 193 referente a la aplicación de los artículos pertinentes del GATT al tránsito, transbordo y acceso comercial a puertos chilenos por buques de la UE que capturan pez espada. Toda la documentación relativa al caso online en

basándose en los arts. 94, 116 y 119.b CNUDM, solicitó someter algunas cuestiones al procedimiento obligatorio de solución de controversias previsto en la CNUDM. En diciembre de 2000 ambas partes sometieron el asunto (medioambiental, no económico) relativo a la conservación y explotación sostenible de las poblaciones de pez espada en el Pacífico Sudeste a una Sala Especial de ITLOS. De la CNUDM la UE arguyó en su defensa los arts. 87 y 89 relativos, respectivamente, a la libertad en AM y a la no legitimidad de cualquier reivindicación de soberanía sobre espacios de AM.

En enero de 2001 la Comisión Europea y Chile alcanzaron un acuerdo provisional para la suspensión paralela de los procedimientos en curso, situación inédita hasta entonces que vino a demostrar la atomización del asunto, que por su carácter bien podía ser tratado en dos foros bien distintos, pero que habría supuesto un conflicto de jurisdicciones importante a la hora de saber qué sentencia tendría primacía, caso de haberse pronunciado ambos foros.

Ya en 2008, las negociaciones celebradas en Bruselas entre la UE y Chile dan como resultado el Entendimiento relativo a la conservación de las poblaciones de pez espada en el Pacífico Sudeste, que garantiza el acceso a los puertos chilenos designados⁷³ para las operaciones de transbordo, desembarque y demás necesidades logísticas a los pesqueros de pabellón europeo. El Entendimiento establece la Comisión Bilateral Científica y Técnica (CBCT) como nexo de unión “necesario en asuntos de interés común relativos a la conservación del pez espada”, estableciendo su mandato en el párrafo 4. Entre otras, sus funciones serán:

- a. Servir de foro de intercambio de información sobre las poblaciones de pez espada y las actividades de pesca de la UE y Chile y de cualquier otra información necesaria para las decisiones en materia de conservación y gestión. (4.a)
- b. Evaluar periódicamente el estado de las poblaciones, supervisar las tendencias de la pesca y evaluar las repercusiones en las especies no objetivo y en el ecosistema marino. (4.b)

http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchResult.asp?RN=0&searchtype=browse&q1=%28%40meta%5FSymbol+WT%FCDS193%FC%2A%29&language=1

⁷³ “xi. De conformidad con los puntos 15 y 16, los buques de la UE utilizarán los puertos designados siguientes: Arica, Antofagasta y Punta Arenas.” En Anexo I del Entendimiento relativo a la conservación de las poblaciones de pez espada en el Océano Pacífico Sudeste, DOUA L 155, 22.06.2010.

- c. Intercambiar, antes de la reunión de la CBCT, los datos relativos a las capturas y al esfuerzo, correspondientes a todos los segmentos de sus respectivas flotas en el Océano Pacífico Sudeste. (4.f)

Todos los procedimientos y medidas establecidas (tanto los citados, como el resto) son conformes a lo previsto en el Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU de la FAO, que dedica su Parte II (arts. 7 a 10) a la regulación de la entrada a puerto.

Así las cosas, ambas partes ya han retirado conjuntamente el caso ante el ITLOS, cuya Sala Especial⁷⁴ hizo constar en acta el sobreseimiento del mismo de conformidad con la petición conjunta de Chile y la UE. También se prevé la retirada conjunta del caso presentado ante la WTO, si bien la Comisión Europea propondrá la retirada del asunto relativo a los obstáculos al comercio “*únicamente* tras la celebración formal del Acuerdo entre las respectivas autoridades chilenas y europeas y a condición de que las disposiciones sobre el acceso a los puertos chilenos se hayan aplicado satisfactoriamente durante un periodo *razonable* de tiempo.”⁷⁵ Hasta la celebración del Acuerdo, para garantizar que no se retrasa más el acceso de los buques europeos a los puertos chilenos, se ha propuesto una decisión del Consejo⁷⁶, simultánea pero separada, donde “queda aprobado en nombre de la Unión Europea el Acuerdo en forma de Canje de Notas sobre la celebración del Entendimiento entre la UE y la República de Chile relativo a la conservación de las poblaciones de pez espada en el océano Pacífico Sudeste.”⁷⁷ Dicho Acuerdo en forma de canje de notas se adjunta como anexo a la Decisión y viene a establecer, con su confirmación por parte chilena, el Acuerdo entre Chile y la UE para celebrar el mencionado entendimiento.

Otro caso significativo de prohibición de entrada a puerto lo protagonizó España, cuando en diciembre de 2007 Capitanía Marítima denegó la entrada al

⁷⁴ Las partes convinieron que no siguiera adelante el procedimiento arbitral iniciado por Chile al amparo del art. 287.3 CNUDM, sometiéndose la controversia a una Sala Especial (ad hoc) del Tribunal, constituida de conformidad con el art. 15.2 del Estatuto (al respecto, véase la Orden de fecha 20 de diciembre de 2000, ITLOS Reports 2000, p. 148). El 16 de diciembre de 2009, por petición conjunta de las Partes, la Sala Especial del TIDM hizo constar en acta el sobreseimiento del caso.

⁷⁵ Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y la República de Chile para la celebración del entendimiento relativo a la conservación de las poblaciones de pez espada en el Océano Pacífico Sudeste. Comisión Europea, Bruselas, 19/4/2010, COM(2010)154final, 2010/0084(NLE) Las cursivas son nuestras.

⁷⁶ *Ibidem*

⁷⁷ Art. 1 de la Decisión cit.

puerto de Las Palmas de Gran Canaria del Weatherbird II, buque propiedad de la empresa estadounidense Planktos Corp., que tenía previsto realizar actividades de fertilización ferrosa en el Atlántico, basándose en la teoría – escasamente probada- de que el aporte de nutrientes ferrosos al mar incrementa el desarrollo de fitoplancton marino que “atrapa” el CO₂ de la atmósfera, llevándolo hasta las profundidades marinas⁷⁸. Las razones para la denegación de entrada argüidas por España, de índole ecológica, se basaron en el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC)⁷⁹ y en el Convenio (y posterior Protocolo) de Londres⁸⁰ sobre Prevención de la contaminación marina, que rechazan esta práctica por considerarla poco fiable, habida cuenta de los efectos negativos que podría tener sobre el medio ambiente y la salud humana. Finalmente, ante la negativa española, el buque se refugió en el puerto luso de Madeira, anunciando acto seguido el aplazamiento de sus actividades por falta de fondos.

f. Los estándares nacionales de construcción, diseño y equipamiento de los buques extranjeros en puerto

Aunque tradicionalmente ha sido Estado del pabellón el principal valedor de los mismos (véanse al respecto art. 10 de la Convención de Ginebra sobre el Alta Mar de 29 de abril de 1958 y art. 94 CNUDM), el Estado del puerto tiene potestad, según los arts. 25.3, 211.3 y 219 CNUDM para disponer y hacer cumplir los llamados “estándares CDEM” (National Construction, Desing, Equipment and Manning Standards) a los buques extranjeros que se encuentren voluntariamente en puerto o en la ZEE⁸¹. Estos estándares deben ser conformes con las reglas internacionales generalmente aceptadas, lo que no obsta, empero, para que el mismo Estado del puerto pueda disponer

⁷⁸ Para un estudio detallado de estas prácticas véase R. RAYFUSE et all., “Ocean Fertilisation and Climate Change: The need to regulate emerging High Seas uses”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 23 (2008), pp. 297-326

⁷⁹ Todos los informes del IPCC están disponible on line en http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml

⁸⁰ Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias de 1972 y Protocolo de 1996. Sobre las fertilizaciones, véanse las Resoluciones LC-LP.1(2008) y LC-LP.2(2010), fruto de las reuniones de las partes contratantes de ambos instrumentos, disponibles online en <http://www.imo.org/OurWork/Environment/SpecialProgrammesAndInitiatives/Pages/London-Convention-and-Protocol.aspx>

⁸¹ Al respecto, véase E.J. MOLENAAR, op. cit., p. 187, para quien CDEM “are considered to fall under the exclusive scope of Port State.”

medidas más onerosas en los casos de amenaza al medio marino (art. 219 CNUDM).

Por su carácter estático, estos estándares se cumplen uniformemente durante todo el viaje, lo que los diferencia de los relativos a las descargas de hidrocarburos y de las medidas de conservación y gestión de los recursos pesqueros, que al regular un comportamiento concreto, pueden dejar de cumplirse durante una parte del trayecto.

El procedimiento inspector de estos estándares contenido en los diferentes instrumentos legales⁸² no dista mucho de lo dispuesto en el art. 226 CNUDM. El Estado, podrá iniciar las inspecciones a iniciativa propia o basándose para ello en la información que le hayan transmitido otros organismos⁸³. En principio, “la inspección física del buque extranjero se limitará a un examen de los certificados, registros y otros documentos que el buque esté obligado a llevar con arreglo a las reglas y estándares internacionales generalmente aceptados o de cualquier documento similar que lleve consigo” (art. 226 CNUDM), de cara a evitar retrasos.⁸⁴ Sólo en los casos en que el buque no lleve a bordo tales certificados, los que lleve no sean válidos o existan “motivos fundados” para creer que la condición del buque o el equipo no coinciden con lo dispuesto en los documentos a bordo, estará el Estado del puerto autorizado para realizar una inspección física más detallada del buque. El principio de reciprocidad, según el cual un certificado emitido bajo la autoridad del Estado del pabellón tendrá la misma validez que el emitido por el Estado inspector (art. 217.3 CNUDM y art. 5.1 MARPOL 73/78) es aquí de capital importancia. Finalmente, “si la investigación revela

⁸² Los procedimientos de inspección de los estándares CDEM se contienen, *inter alia*, en art. 21 del Convenio Internacional sobre líneas de carga, 1966, art. 12 del Convenio Internacional sobre arqueo de buques, 1969, art. 5 MARPOL 73/78, Reg. 1/9 SOLAS 1974, art. 4 de la Convención de la Organización Internacional del Trabajo n° 174, art. X y Reg. 1/4 STCW 1978.

⁸³ Por ejemplo, el art. 4.3 del Convenio 147 de la OIT sobre la marina mercante de 1976, se refiere a la “información presentada por un miembro de la tripulación, una organización profesional, una asociación, un sindicato.” Los Convenios no parecen promover la inspección sobre la base del requerimiento de la otra parte, excepto en el caso de las descargas ilegales. Esto, no obstante, no impide a los Estados hacer dicho requerimiento. Nótese que el Preámbulo del Convenio 178 de la OIT sobre inspección del trabajo (gente de mar), se dispone expresamente que es solo para “mejorar” la actividad del Estado del pabellón (“Having determining that these proposals shall take the form of an International Convention for Flag State implementation only”), por lo que los poderes de inspección del art. 5 pueden no aplicarse por el Estado del Puerto.

⁸⁴ La detención del barco en Puerto no podrá durar más que lo estrictamente necesario para llevar a cabo la inspección (Art. 226.1.a): “Los Estados no retendrán un buque extranjero más tiempo del que sea imprescindible para las investigaciones previstas en los artículos 216, 218 y 220”). Si las medidas ejecutadas excedieran la legalidad vigente se produciría una detención ilegal del buque, siendo responsable el Estado del puerto (art. 232 CNUDM)

que se ha cometido una infracción de las leyes y reglamentos aplicables o de las reglas y estándares internacionales para la protección y preservación del medio marino, el buque será liberado sin dilación una vez cumplidas ciertas formalidades razonables, tales como la constitución de una fianza u otra garantía financiera apropiada.” (art. 226.1.b) Sólo cuando la violación cometida entrañe un riesgo excesivo para el medio marino podrá denegarse la liberación del buque o supeditarla al requisito de que se dirija al astillero más próximo para su reparación, acciones todas ellas que se comunicarán sin dilación al Estado de abanderamiento (art. 226.1.c). La Convención señala, por último, que “los Estados cooperarán para establecer procedimientos que eviten inspecciones físicas innecesarias de buques en el mar” (art. 226.2 CNUDM).

La primacía del Estado del pabellón, sin embargo, sigue siendo predominante y se exacerba a través de la propia CNUDM que concede a éste, derechos que debieran ser ejercidos por los Estados ribereños y del puerto. Así, el art. 228 CNUDM, que suspende los procedimientos sancionatorios iniciados por el Estado afectado por la contaminación causada por un buque extranjero “si el Estado del pabellón inicia un procedimiento en virtud del cual se puedan imponer sanciones con base en los cargos correspondientes, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del primer procedimiento”. Habida cuenta de la extensión de la actuación del Estado del pabellón, que se ocupará de los procedimientos sobre violaciones cometidas “fuera del mar territorial del Estado que inicie los procedimientos”, esto es, en la ZEE, Bernhardt⁸⁵ considera el art. 228 como una “burla” a la actuación de los Estados ribereños y del puerto; mientras que Mc Dorman⁸⁶, por el contrario, cree que el Estado del puerto seguirá teniendo jurisdicción hasta que no se concluya el procedimiento por el Estado del pabellón, por lo que el fracaso procesal del Estado del pabellón implicará automáticamente su reanudación por parte del Estado del puerto. El límite temporal lo fija 228.2, que impide la iniciación de procedimientos “cuando hayan transcurrido tres años a partir de la fecha de la infracción, y ningún Estado incoara una acción cuando otro Estado haya iniciado un procedimiento con sujeción a las disposiciones del párrafo primero”.

⁸⁵ J. Bernhardt, op. cit., p. 307

⁸⁶ T.L. McDORMAN, “Port State Enforcement: A Comment on Article 218 of the Law of the Sea Convention”, *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 28, 1997, p. 318. En el mismo sentido, Churchill & Lowe, op. cit., p. 351

Respecto de los estándares relativos a la ZEE pero que se aplican en el puerto, es de aplicación el art. 58 CNUDM que supedita la libertad de navegación y sobrevuelo de la Zona a los derechos del Estado ribereño sobre la misma previstos en el art. 56 y en la Parte XII. En el ámbito doméstico, la Oil Pollution Act (USA, 1990), que supedita la entrada a los puertos norteamericanos de los buques de más de 300 toneladas a la presentación de certificados de responsabilidad financiera y a la obligación del doble casco, también se aplica a los barcos que se encuentren en la ZEE norteamericana para “transship or lighter oil destined for a place subject to the jurisdiction of the United States”⁸⁷, lo que incluye los puertos⁸⁸.

Podemos concluir, con Pamborides⁸⁹, diciendo que la poca atención que la CNUDM presta a los estándares CDEM es reflejo de su tiempo, cuando la contaminación marina se consideraba la prioridad más importante, cayendo el resto de cuestiones dentro del ámbito interno de los buques, donde, como sabemos, el Estado del puerto no interfiere, a menos que estén en juego sus intereses o que se requiera su actuación por parte del Estado del pabellón o del capitán del buque.

⁸⁷ 33 United States Code § 2716(a)(2) and 46 United States Code § 3715(a) and 3703(a), citado por E. J. MOLENAAR, op. cit., en su nota al pie No. 72

⁸⁸ “Access to ports by receiving vessels is therefore subject to compliance with these CDEM standards in the EEZ by both the receiving as well as the delivering vessels.” E.J. Molenaar, op. cit., p. 233

⁸⁹ G.P. PAMBORIDES, *International Shipping Law: Legislation and Enforcement*, Athens, 1999, p. 52

CAPITULO II

PESCA IUU (I): PROBLEMA, CAUSAS Y CONSECUENCIAS

I. INTRODUCCION

El concepto de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU fishing por sus siglas en inglés) surge a la luz internacional en la década de los noventa⁹⁰, consolidándose con la aprobación del Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar este tipo de pesca, auspiciado por la FAO en 2001, que aun no siendo un instrumento obligatorio, incluye numerosos preceptos de aceptación general y es, a su vez, origen de instrumentos obligatorios como el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto de 2009. No obstante, ya antes, tanto a nivel nacional como internacional, las prácticas IUU eran un problema conocido y se estudiaban formas de atajarlo, habida cuenta de las nefastas consecuencias que acarrea, no sólo medioambientales (de sostenibilidad de las especies), sino también económicas (generando un mercado paralelo que reporta enormes beneficios a bajo coste y de manera discriminatoria para los operadores legales) y sociales (especialmente referidas a los países en vías de desarrollo donde la pesca es la principal fuente de alimentación y empleo).

Con la ampliación de la jurisdicción nacional a las doscientas millas a raíz de la creación de la Zona Económica Exclusiva (ZEE)⁹¹, las zonas de Alta Mar se han visto reducidas drásticamente y con ellas las áreas donde ejercer la libertad de pesca; ya de por sí limitada por las disposiciones relativas a la

⁹⁰ El acrónimo “IUU fishing” se usó por primera vez de manera informal por la CCAMLR (Report of the 15th Meeting of the CCAMLR, Hobart, Australia, 21 October-1 November 1996, CCAMLR-XV, Tasmania, Australia, 1996, para. 12.13 y 13.24) cuando las delegaciones noruega e inglesa pusieron de manifiesto la problemática incipiente de este tipo de prácticas. La primera mención “formal” se produjo al año siguiente, en la decimosexta reunión de la organización. Desde entonces, el término se ha usado regularmente por la CCAMLR y a partir de 1999 empezó a usarse en los informes del resto de organizaciones regionales y organismos internacionales como FAO e IMO. Más al respecto en M. A. PALMA, M. TSAMENYI & W. EDESON., *Promoting Sustainable Fisheries. The International legal and policy framework to combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2010, pp. 26 y ss.

⁹¹ C.J. CARR & H.N. SCHEIBER, “Dealing with a resource crisis: regulatory regimen for managing the world’s marine fisheries”, 2002, *21 Stanford Environmental Law Journal*, p. 45, citado por R. WARNER, *Protecting the Oceans Beyond National Jurisdiction. Strengthening the International Law Framework*, Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, 2009, p. 15: “Commercial exploitation of marine living resources beyond national jurisdiction has grown in scale and intensity with the demise of some inshore fisheries and the extension of coastal State resource jurisdiction to 200 nautical miles.”

conservación y administración de los recursos vivos en Alta Mar previstas, ora en la CNUDM (arts. 87.1.e) y 116), ora por las OROPs para las áreas de AM bajo su control. La implantación de la ZEE supuso que países con una gran flota de pesca a distancia como España y Japón vieran reducidas significativamente sus oportunidades de pesca. En la ZEE todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan de las libertades previstas en la Sección I de la Parte VII de la Convención excepto las relativas a los recursos vivos, sobre los que el Estado ribereño goza de derechos soberanos⁹², determinando su captura permisible (art. 61.1 CNUDM) y dando acceso a otros Estados al excedente de la misma, cuando no tenga capacidad para explotarla toda, mediante acuerdos u otros arreglos (art. 62.2 CNUDM).

Aunque según la clasificación expuesta por Henriksen & Hoel⁹³ se distinguen cinco clases de stocks según su localización, a saber: stocks exclusivos (*exclusive fish stocks*) que sólo se encuentran en las aguas de un único Estado ribereño, stocks de Alta Mar (*High Seas fish stocks*), que sólo se encuentran en AM, stocks compartidos (*shared fish stocks*) que se encuentran a la vez en las aguas bajo jurisdicción de dos o más Estados, especies transzonales (*straddling fish stocks/stocks chevauchants*) a caballo entre las aguas jurisdiccionales de uno o más Estados y en el AM adyacente a éstas y especies altamente migratorias (*highly migratory species*), que por regla general son las enumeradas en el Anexo I de la CNUDM, son los dos últimos grupos el objetivo principal de los buques dedicados a la pesca de altura, que con la creación de la ZEE “no han tenido más remedio que desplazarse a un área limítrofe donde las poblaciones son suficientemente abundantes como para sostener una pesca viable”⁹⁴. Como las principales poblaciones se encuentran en el área de las 200 millas, los limitados recursos que se encuentran más allá de esa distancia pronto se han visto sobreexplotados, aumentando del 5 al 10% las capturas en las zonas adyacentes de Alta Mar⁹⁵. Teniendo en cuenta

⁹² Sobre los derechos existentes en la ZEE y su pretendida “confusión” con los de Alta Mar, véase RAUL ‘PETE’ PEDROZO, “Which High Seas Freedoms apply in the Exclusive Economic Zone?” en *LOS Reports*, Vol. I (2010), Law of the Sea Interest Group, American Society of International Law.

⁹³ T. HENRIKSEN & A. H. HOEL, “Determining Allocation: From paper to practice in the distribution of fishing rights between countries”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 42, No. 1-2, 2011, pp. 66-93

⁹⁴ R. CASADO RAIGON, *La pesca en Alta Mar*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca, 1994, p. 43

⁹⁵ Ver United Nations, Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (UN Doc. A/CONF. 164/INF/4), June 15, 1993, pp. 2-3. Más recientemente, en el mismo sentido pero con los mismos datos respecto al porcentaje, véase Review of Fisheries in OECD Countries 2009: Policies and Summary Statistics, OECD, 2010, p. 22

que los derechos sobre estas especies “deben modularse con la obligación de cooperación, del mismo modo que se modula la libertad de pesca de las mismas por parte de los otros Estados en el Alta Mar”⁹⁶, se concluye que ni se concede un derecho preferencial a los Estados ribereños sobre las especies transzonales y migratorias más allá de su ZEE⁹⁷, ni en Alta Mar la libertad de pesca es absoluta, debiendo modularse por el principio de la cooperación.

El art. 63 -referido su párrafo primero a las especies compartidas por dos o más Estados ribereños, y el segundo a las poblaciones transzonales a caballo entre la jurisdicción de uno o más Estados y el AM adyacente- viene a disponer una solución de conciliación entre los Estados ribereños (en el caso del primer epígrafe) y entre éstos y los terceros interesados en los recursos concurrentes (en el caso del segundo) que, si bien no obliga a la conclusión de ningún acuerdo, sí que lo hace a negociar de buena fe (art. 300 CNUDM) a fin de evitar la carrera descontrolada entre los Estados por pescar lo más posible hasta agotar el TAC previsto, cuya consecuencia lógica sería la sobreexplotación⁹⁸. Entendemos, por tanto, con Casado Raigón que, al igual

⁹⁶ C. GUTIERREZ ESPADA, “Desventuras contemporáneas de la libertad de pesca en Alta Mar”, en *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, No. 17, 1999, p. 238

⁹⁷ Art. 63.2 CNUDM sobre la cooperación respecto a las especies transzonales y art. 64.1 CNUDM sobre la cooperación respecto a las especies altamente migratorias. En ningún caso los Estados ribereños tendrán derechos preferenciales sobre esas especies en Alta Mar, a pesar de las pretensiones al respecto de países con ZEE amplias (Chile, Argentina, Canadá...). Sobre la limitación de los “derechos preferenciales” véase STIJ 25/7/1974, Asunto de la competencia en materia de pesquerías (fondo), CIJ Recueil 1974, pp. 28-29, párrafo 62: “...El calificar de preferentes los derechos del Estado ribereño, sólo implica que tales derechos tienen una cierta prioridad, pero no que puedan suprimir los derechos concurrentes de otros Estados...”

En el mismo sentido, R. CASADO RAIGÓN: “...l’argument invoqué par certains Etats côtiers selon lequel il existe un plus grand lien entre les stocks de poissons chevauchants et leurs eaux juridictionnelles ou, plus précisément, leur plateau continental, ne correspond pas à la réalité, du moins de façon générale. [...] la majeure partie des stocks de poissons chevauchants sont de grands migrants (ou océaniques), dont le lien ou la connexion avec un Etat déterminé est accidentel.» En D. VIGNES, G. CATALDI et R. CASADO RAIGÓN, *Le Droit International de la pêche maritime*, Ed. Bruylant, Editions de l’Université de Bruxelles, 2000, p. 166

En contra, entre otros, W.T. BURKE, *The new International Law of Fisheries: UNCLOS 1982 and beyond*. Oxford University Press, Oxford, 1994; y F. ORREGO VICUÑA, *The changing International Law of High Seas Fisheries*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

⁹⁸ Ejemplo paradigmático es el caso de las pesquerías de bacalao del Atlántico Nordeste donde antes del establecimiento de la ZEE se promulgaron TACs sin fijar una distribución de capturas entre las partes interesadas, lo que no resultó una solución adecuada para garantizar el efectivo mantenimiento de la pesquería en cuestión, como quedó demostrado en los primeros intentos de cooperación multilateral que propiciaron una suerte de “Olimpiadas pesqueras” con consecuencias desastrosas, tanto ecológicas como económicas, incrementadas, además, por los free riders no partes que continuaron pescando al margen de los acuerdos. El establecimiento de la ZEE propició la negociación de acuerdos más efectivos desde la perspectiva del establecimiento de TACs que fijaban cuotas concretas para cada participante atendiendo, entre otras razones, a la distribución geográfica de los stocks, siendo buen ejemplo de ello el Acuerdo pesquero entre la (entonces) CEE

que ocurre con los arts. 117-119 CNUDM relativos a la conservación y administración de los recursos marinos vivos en AM, el art. 63 es un *pactum de negotiando* “qui n’implique pas l’obligation d’arriver à un accord, de conclure un traité, de s’entendre, *mais* celle d’entamer des négociations et de les poursuivre *en vue* d’arriver à un accord”⁹⁹. El art. 63.2 CNUDM establece, además, que en caso de llegarse a un acuerdo éste se restringirá a las áreas de AM adyacentes donde se encuentre el stock deseado (“...para la conservación de esas poblaciones en el área adyacente.” Art. 63.2 *in fine*), por lo que el alcance de la obligación de cooperar será, en todo caso, limitado, debiendo reconciliarse con el derecho a pescar en AM de los nacionales de todos los Estados (art. 116), sean ribereños o sin litoral, y con los derechos soberanos del Estado(s) ribereño(s) adyacente(s) sobre los recursos bajo su control.

Dicha negociación/cooperación, ora bajo la forma de acuerdo bi/multilateral, ora por conducto de organizaciones regionales o subregionales de ordenación pesquera, tal como señala el art. 7 del UNFSA, habrá de desarrollarse a través de medidas compatibles entre sí, lo cual no deja de ser pura retórica si atendemos a la literalidad del artículo que, en su segundo párrafo (art. 7.2.a) UNFSA) establece respecto de los Estados que pescan en AM que “se asegurarán de que las medidas establecidas para la Alta Mar con respecto a tales poblaciones [transzonales y altamente migratorias] no menoscaben la eficacia de dichas medidas [las adoptadas por los Estados ribereños en sus ZEE]”, obligación que no pesa sobre los Estados ribereños, que no están obligados a revisar el impacto que sus medidas puedan tener sobre el AM adyacente, lo que, concluimos, coincidiendo de nuevo con Casado, “suppose une interprétation et un développement pour le moins tendencieux de la Convention de 1982”¹⁰⁰ que viene a discriminar las medidas previstas por las OROPs, cuyo campo de actuación principal lo forman amplias zonas de AM, en beneficio de las acciones internas estatales, lo que viene a atomizar las actividades de control, despojándolas de homogeneidad y dificultando con ello la coordinación y el reparto de información, arma principal en la lucha contra la pesca IUU.

Ahora bien, respecto a la pesca IUU ¿dónde se realiza exactamente? En la ZEE sólo podrá tener lugar la pesca ilegal y la no declarada (que, a fin de

y el Reino de Noruega (DO No. L226 de 29 de agosto de 1980, p. 0048-0050, Edición especial en español: Capítulo 04, Tomo 1, p. 0147)

⁹⁹ R. CASADO RAIGON, en D. VIGNES et al., op. cit., p. 177. La primera cursiva es nuestra, la segunda del autor.

¹⁰⁰ Ibidem, op. cit., p. 176

cuentas, son la misma cosa, pues deducimos con Casado Raigón¹⁰¹, que la pesca no declarada es siempre una actividad ilegal) realizada por embarcaciones nacionales o extranjeras sin autorización para faenar en la ZEE, o que, autorizadas, contravienen sus leyes y reglamentos (art. 3.1.1 PAI) y/o que no han sido declaradas o lo han sido de modo inexacto a la autoridad nacional competente, en contravención de leyes o reglamentos nacionales (art. 3.2.1 PAI). En Alta Mar, se podrán desarrollar los tres tipos (dos en puridad, si seguimos a Casado) de actividad IUU: en las áreas de AM controladas por las OROPs los Estados parte en ellas y los cooperantes pueden incurrir en actividades de pesca ilegal (art. 3.1.2 y 3.1.3 PAI) y no declarada (art. 3.2.2 PAI). Los Estados no parte (y las embarcaciones sin nacionalidad) incurrirán en actividades de pesca no reglamentada (art. 3.3.1 PAI). Respecto a las zonas de Alta Mar donde no sea competente ninguna OROP, cualquiera podría incurrir en actividades no reglamentadas al llevar a cabo actividades pesqueras “de una manera que no esté en consonancia con las responsabilidades relativas a la conservación de los recursos marinos vivos que incumben al Estado en virtud del Derecho Internacional” (par. 3.3.2 PAI-IUU), por lo que la pesca “no reglamentada” llevada a cabo por un buque con pabellón de un Estado no parte en una OROP contraviniendo las medidas adoptadas por ésta sería ilegal sólo cuando fuera discordante, a su vez, con lo previsto por el Derecho Internacional (Parte VII de CNUDM)¹⁰². El problema básico, por tanto, de las actividades no reglamentadas en el área de una OROP es que no son ilegales porque, aparte de las disposiciones generales de la CNUDM¹⁰³, no existe una justificación legal para detenerlas, en el entendimiento de que no siendo parte de la OROP en cuestión, el Estado del pabellón no está obligado por las disposiciones de ésta.

¹⁰¹ R. CASADO RAIGON, “El Acuerdo de la FAO de 2009 sobre medidas del Estado rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada” en *Noticias de la Unión Europea*, No. 326, Marzo 2012, pp. 3-14. En el mismo sentido, alegando una “correct technical view of IUU fishing” que reduciría las siglas de IUU a IU (abarcando la Illegal y la Unreported fishing), S. DAVIES & E. BERGH, “Will you be eating illegal fish for dinner tonight?”, en R. BOURNE & M. COLLINS (Eds.), *From book to plate: The state of marine fisheries. A Commonwealth Perspective*, London, 2009, p. 43

¹⁰² En este sentido, AGNEW & BARNES, para quienes “there are not areas of high seas fishing that may be considered legitimately unregulated in terms of States’ obligations under that Agreement (UNFSA) and Part VII of the 1982 Agreement”, en D.J. AGNEW & C.T. BARNES, *Economic Aspects and drivers of IUU Fishing: Building a framework*, AGR/FI/IUU(2004)2, OECD, 2004. En contra, entre otros, D. FREESTONE and Z. MAKUCH, “The new international environmental law of fisheries: The 1995 United Nations Straddling Stocks Agreement”, en *Yearbook on International Environmental Law*, 7, pp. 3-51

¹⁰³ Y eso, para quien sea parte. Imagínese, por ejemplo, un buque abanderado por Venezuela o Perú (ésta última, hasta hace poco, la segunda potencia pesquera mundial) que no son parte ni de la CNUDM ni del FSA.

El conjunto de estas tres definiciones componen el concepto genérico “pesca IUU” previsto en el PAI-IUU‘01, concebido a modo de “caja de herramientas” que abarca todas las medidas existentes que “los Estados, actuando solos o en cooperación con otros o a través de OROPs, pueden adoptar para luchar contra la pesca IUU”¹⁰⁴. Los Estados deberían ser capaces de encontrar el instrumento o instrumentos apropiados en el PAI para resolver cualquier incidencia relacionada con la pesca IUU, de modo que no es necesario adoptarlo en su totalidad, sino seleccionar las medidas más apropiadas a las circunstancias concretas de cada país o región a través de la creación de Planes de Acción Nacional¹⁰⁵, si bien es cierto que en la mayoría de las ocasiones éstos no distinguen entre pesca ilegal, pesca no regulada y pesca no reglamentada.

Así las cosas, los buques dedicados a la pesca IUU, sin licencia para pescar en las ZEE, cuya movilidad es mucho mayor que las áreas protegidas por las OROPs, cuyos límites, basados en áreas geográficas o en grupos de especies concretos, rara vez coinciden completamente con los ecosistemas y áreas biogeográficas, hacen incursiones constantes en la ZEE utilizando el Alta Mar adyacente como refugio (hot spots), contraviniendo tanto los acuerdos nacionales entre Estados ribereños y Estados que ejercen la pesca a distancia en sus ZEE, como los acuerdos propiciados por las OROPs para los Estados que pescan en las zonas de Alta Mar bajo su control. A menos que una patrullera detenga al buque infractor cuando éste se encuentre todavía en la ZEE, no podrá emprenderse el *hot pursuit* y arrestarlo en el Alta Mar adyacente, por lo que el riesgo para los operadores IUU es mucho menor que si el pez se encontrara sólo en la ZEE. Buenos ejemplos de esta situación son el “agujero de Donut” del Mar de Bering o las aguas del suroeste asiático, que son un refugio perfecto para los pescadores furtivos de calamar¹⁰⁶.

Pero no es sólo por la ampliación del área de jurisdicción nacional, que surge el problema de la pesca IUU. Un conjunto de causas diversas han

¹⁰⁴ FAO Fisheries Department, Implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 9 (Rome, 2002), para. 16 (la traducción es nuestra).

¹⁰⁵ Hasta el momento los países que han adoptado un Plan de Acción Nacional contra la pesca IUU son: Argentina, Australia, Canadá, Chile, Japón, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Unión Europea, España, México, Tonga, Tuvalu, Estados Federados de Micronesia, Seychelles, Ghana, Gambia, Namibia y Corea del Sur. Todos los planes disponibles en www.fao.org/fishery/ipoa-iuu/npoa/en

¹⁰⁶ Véase al respecto A.J. BARTON, D.J. AGNEW & L. PURCHASE, *The Southwest Atlantic: Achievements of bilateral management and the case for a multilateral arrangement. Proceedings of the Symposium on International Approaches to Management of Shared Stocks: problems and future directions*. Centre for Environment, Fisheries and Aquaculture Science (CEFAS), Lowestoft, 10-12 July, 2002.

propiciado, en mayor o menor medida, la expansión de una práctica constante y provechosa que, en cuanto actividad económica, “it is likely to continue as long as expected incomes exceed expected costs”¹⁰⁷, por lo que más realista parece la reducción que la eliminación total del problema (al menos, de momento) a través de la imposición de un elenco de medidas por parte del Estado del puerto (pero también del resto), que acaben con la rentabilidad del negocio.

La proliferación de pabellones y puertos de conveniencia y el exceso de capacidad y la sobrepesca auspiciados por la concesión masiva de subvenciones que extiende el problema de los Estados desarrollados (con caladeros agotados) a los subdesarrollados (con caladeros aún bien provistos y escasas medidas de control) son, a nuestro juicio, las causas principales del problema, a las que se unen otras secundarias como la dificultad de atrapar a este tipo de operadores que, con frecuencia, toman las sanciones impuestas (leves, en su mayoría) como un coste más del negocio, que continuará mientras siga habiendo recursos y siga siendo rentable.

II. CAUSAS DE LA PESCA IUU

a. Pabellones de conveniencia

Todo buque debe enarbolar un único pabellón, no pudiendo utilizar más de uno cambiándolos a su conveniencia, ni tampoco se permiten los buques sin nacionalidad, tal como dispone el art. 92 CNUDM. Del mismo modo, según el art. 91 CNUDM, “cada Estado establecerá los requisitos necesarios para conceder su nacionalidad a los buques, para su inscripción en un registro en su territorio y para que tengan el derecho de enarbolar su pabellón. Los buques poseerán la nacionalidad del Estado cuyo pabellón estén autorizados a enarbolar. Ha de existir una relación auténtica entre el Estado y el buque”. De lo dicho se deduce, habida cuenta de la soberanía ejercida por el Estado otorgante sobre sus registros, que siempre que se sigan los requisitos estipulados por el Estado en cuestión, se podrá cambiar de pabellón cuantas veces se quiera. Surge así la figura de los pabellones de conveniencia o Flag of Convenience (FOC). No obstante, esta expresión, que no está definida legalmente a nivel internacional, adolece de falta de precisión y tiene

¹⁰⁷ OECD, *Why fish piracy persists. The economics of Illegal, Unreported and Unregulated fishing*. OECD 2005, p. 24

connotaciones negativas, por lo que es preferible usar la expresión “Flag of non compliance” (FONC), que aparecería por primera vez en el Preámbulo de la Resolución 19/XXI de la CCAMLR, designando a los Estados del pabellón “*particularly certain non-Contracting Parties, do not comply with their obligations regarding jurisdiction and control according to international law in respect of fishing vessels entitled to fly their flag that carry out their activities in the Convention Area, and that as a result these vessels are not under the effective control of such Flag States.*”¹⁰⁸ Siguiendo esta definición, un barco de pabellón panameño se consideraría FONC en aguas antárticas por no ser miembro de la CCAMLR, no así en las zonas bajo control de la ICCAT, en cuanto miembro de la misma, regla que, en la práctica, no tiene porqué cumplirse necesariamente.

Estos pabellones son, por lo general, de países en vías de desarrollo con registros abiertos¹⁰⁹ que permiten a los dueños de embarcaciones extranjeras que, sin tener un vínculo real (*genuine link*)¹¹⁰ con esos Estados, puedan registrar sus embarcaciones bajo el pabellón de los mismos. Además de las ventajas financieras que un registro del tipo reporta para el armador del buque

¹⁰⁸ CCAMLR, Resolution 19/XXI, Flags of non-compliance. Disponible online en www.ccamlr.org/pu/E/e_pubs/cm/06-07/r19-XXI.pdf

¹⁰⁹ “Since the 1940’s, the “flags of convenience” phenomenon is becoming gradually more and more popular, occupying an ever-growing percentage of world tonnage. Open registries constitute a reality which was gradually imposed on the shipping industry.” G.P. PAMBORIDES, *International shipping law: Legislation and enforcement*, Athens, 1999, p. 11.

Los principales Estados con registros abiertos son: Belice, Bolivia, Camboya, Chipre, Guinea Ecuatorial, Georgia, Honduras, Islas Marshall, Mauricio, Antillas holandesas, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Sierra Leona y Vanuatu. Otro registro abierto interesante es Mongolia, abierto al negocio en febrero de 2003 y que en menos de un año contaba ya con 260 buques inscritos, la mayoría buques de apoyo a la pesca. Como se ve, ni la cualidad de Estado parte de la UE, en el caso chipriota, ni la más sorprendente aún de “Estados sin salida al mar” de Bolivia y Mongolia, parecen ser inconveniente para el establecimiento de registros del tipo. Fuentes: Lloyd’s Register of Ships y J. Brooke, “Landlocked Mongolia’s seafaring Tradition.”, *New York Times*, July 2, 2004 (disponible en www.globalpolicy.org/nations/flags/2004/0702landlocked.htm)

¹¹⁰ El Derecho Internacional parece esquivar el tema del “*genuine link*”, concentrándose en el concepto de la responsabilidad del Estado del pabellón. Mientras algunos expertos consideran que el tema debería ser tratado para aclarar su significado, fortaleciendo el concepto a través de la creación de un conjunto de criterios sobre lo que constituir tal vínculo, otros expresan que ya se ha realizado tal aclaración (sin mucho éxito) y que lo verdaderamente necesario es la búsqueda de soluciones más prácticas para ayudar a los Estados del pabellón a ejercer un control efectivo sobre sus embarcaciones. Habida cuenta del fracaso de la Convención de UN sobre condiciones de registro de barcos (1986), que contenía los requisitos mínimos para la existencia del mencionado vínculo, apoyamos la segunda visión. Al respecto véase FAO Informe de pesca No. 722, Informe de la Consulta de expertos sobre embarcaciones pesqueras que operan bajo registros abiertos y su impacto en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Miami, Florida, USA, 23-25 septiembre 2003.

Sobre el vínculo genuino, véase igualmente, la discusión al respecto por el Tribunal Internacional de Derecho del Mar (ITLOS) en el caso Saiga (The M/V Saiga case (No. 2), Saint Vincent and the Grenadines vs. Guinea, Judgement of 1 July 1999), párrafo 83. Texto disponible en www.itlos.org

y de la escasez de requisitos de seguridad a bordo exigidos, el mayor aliciente es que, dentro del contexto de la pesca en Alta Mar, estos Estados han demostrado su falta de voluntad o de capacidad para ejercer su jurisdicción y control efectivos como Estado del pabellón de manera consistente con los deberes previstos en la CNUDM.

El Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación de los buques pesqueros que pescan en AM de 1993, creado precisamente para combatir las prácticas irresponsables de los Estados de abanderamiento, estipula que éstos deben ejercer un control efectivo sobre sus barcos, asegurándose de que no participen en actividades que minen la efectividad de las medidas internacionales de conservación¹¹¹, en línea con el posterior Acuerdo de 1995 (UNFSA), pero sucede que la mayoría de los Estados con registros abiertos no son miembros de ninguna OROP ni de ningún acuerdo, por lo que sus buques no están obligados a cumplir con las medidas de conservación previstas por estas organizaciones, lo que hace aún más interesante este tipo de registro para los buques dedicados a la pesca IUU¹¹². En definitiva: estos barcos, abanderados por Estados con registros abiertos (FONC) o, cada vez más, con pabellón desconocido (“unknown”), fabricados en su mayoría por navieras asiáticas¹¹³ y cuyos armadores suelen residir en Estados generalmente

¹¹¹ Art. III del Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en Alta Mar de 1993

¹¹² También existen Estados como Panamá que, aun siendo conocidos FONC, son miembros de OROPs como la ICCAT y la IATTC, pero no de los acuerdos relativos a la pesca aplicables a nivel mundial (Acuerdo de cumplimiento y UNFSA) lo que “creates a fundamental problem for any effort to change the fundamental text in so far as the full membership does not necessarily ascribe to a shared vision and understanding of the basic international rules surrounding the governance on high seas stocks and the structure and functions of RFMOs.” En A. COX, L. RENWRANTZ & I. KELLING, *Strengthening Regional Fisheries Management Organisations*, OECD Publishing, 2009. En el caso de la ICCAT, 25 de sus 46 miembros, muchos de ellos conocidos FONC, no han ratificado ambos o alguno de tales instrumentos (y algunos, como Venezuela, ni siquiera son parte de la CNUDM).

¹¹³ La mayoría de las embarcaciones abanderadas como FONC o de pabellón desconocido (unknown) se fabrican en Taiwan, de hecho entre 2001 y 2003 se construyeron 51 buques de gran escala (más de 24 m de eslora), de los que 50 se abanderaron como tales y sólo uno tuvo pabellón taiwanés. No obstante, debido a su status de “cooperating fishing entity” de la ICCAT (que exige anualmente a sus miembros, cooperantes y entidades una lista de los barcos de gran escala autorizados a faenar en su zona de acción) y según la Organization of Promotion of Responsible Tuna Fisheries, “many of the Taiwanese large-scale tuna longline vessels have recently reflagged to Taiwan, although this has not yet been fully reflected on the Lloyd’s Register of Ships.” Igualmente, con vistas a acabar con el problema, en 2005, ante el recorte del TAC de atún establecido por la ICCAT, el parlamento taiwanés adoptó una resolución para investigar a todos los pesqueros taiwaneses que enarbolaran pabellón de un tercer Estado y que presuntamente hubieran practicado la pesca IUU, sancionando incluso con la retirada de la autorización para pescar a los que efectivamente se demostrara que habían incurrido en tales prácticas. Fuente: “New resolution aims

considerados como “responsible fishing nations” (principalmente en Estados miembros de la UE¹¹⁴) o constituirse en sociedades opacas, se amparan en el principio de Derecho Internacional Clásico *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, según el cual un acuerdo concluido entre dos o más partes es para éstas *res alios acta*, no creando obligaciones ni derechos para terceros sin el consentimiento expreso de éstos (art. 34 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969), lo que da lugar a dos conclusiones nefastas:

1. frustran, con sus prácticas IUU, el esfuerzo colectivo de los miembros de las OROPs en cuyas áreas de gestión faenan sin autorización de ningún Estado (ni del de abanderamiento ni de ninguno de los ribereños) y
2. se benefician indirectamente del esfuerzo de quienes sí suscriben las medidas (especialmente en el caso de las restricciones o zonas de veda).

Ésto, unido a lo inadecuado de las sanciones, que no impiden la rentabilidad del negocio IUU sino que se entienden como un gasto necesario derivado del mismo, y a la restrictiva regulación prevista por la CNUDM sobre la actuación de los Estados ribereños respecto a las violaciones en sus ZEE¹¹⁵ propician que el cambio de pabellón sea una práctica frecuente. El registro, que puede hacerse por Internet en pocos minutos a través de páginas tan poco discretas como www.flagofconvenience.com no supone, sin

to eliminate illegal practices in tuna fishing”, *Taiwan News*, 14 December 2005, (English version) www.gov.tw/TaiwanHeadlines/index.jsp?categid=10&recordid=89471

¹¹⁴ España, en especial las Islas Canarias, ostenta el lamentable “honor” de ser uno de los principales Estados de residencia de los armadores de barcos abanderados en Estados con registros abiertos/FONC, lo que parece indicar un fracaso del PAI (arts. 18 y 19) pero también de las legislaciones europea (párrafo 33 del prólogo y arts. 39 y 40 del Reglamento 1005/2008 del Consejo de 29 de septiembre de 2008 por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU) y nacional (arts. 96.1.v) y 97.i) de la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado), que no han sabido desalentar a los armadores de tales prácticas, hasta el punto de que ni siquiera tratan de ocultar el país de procedencia a la hora de la inscripción del buque. Lloyd’s Register of Ships cifraba en 41 los barcos FONC gestionados por armadores residentes en las islas en 2005.

¹¹⁵ Véase arts. 73 CNUDM que exige la “pronta liberación” de la tripulación de los barcos apresados, previa constitución de fianza razonable o garantía similar, método usado por el TIDM donde siete de los once casos hasta ahora presentados, fueron relativos a pabellones de conveniencia y en seis de ellos se aplicó la pronta liberación. Un ejemplo: el Camouco (ITLOS, Camouco Case (Application for Pront Release), Panama vs France, February 2000, disponible en www.un.org/Depts/los/) abanderado por Panamá y apresado en el archipiélago Crozet (tierras australes y antárticas francesas) en 1999, apenas hubo pagado Panamá la fianza impuesta por el TIDM (8 millones de francos) se reabanderó, esta vez bajo pabellón uruguayo y cambió de nombre (Arvisa I). Tras varios avistamientos por parte de patrulleras australianas y francesas el Arvisa I (que ahora operaba bajo el nombre de Eternal) fue finalmente arrestado por las autoridades galas en julio de 2002 por pesca ilegal en la ZEE de las islas Kerguelen.

embargo, un gran beneficio económico para los países que lo conceden (el precio medio es de unos 2.500 USD (\$) por registro¹¹⁶) y sí un serio inconveniente para el mantenimiento del modelo de pesca sostenible previsto en el Código de Conducta de la FAO, amén, como decimos, de distorsionar los esfuerzos internacionales encaminados al acceso equitativo a las riquezas marinas en Alta Mar. Muchos Estados con registros abiertos, al revisar los costes y beneficios de mantener inscritas a las embarcaciones pesqueras en sus registros, han determinado que el coste de cumplir con las obligaciones internacionales es más oneroso que los beneficios financieros que puedan acumularse por la inscripción de dichas embarcaciones y han decidido eliminarlas del registro. Ahora bien, si las embarcaciones pudieran inscribirse en registros de Estados que cumplen con sus obligaciones internacionales, esta situación sería de mejoramiento, pero éste no es el caso, por lo que esta “solución rápida” debería ser sólo la *ultima ratio*. Aunque la eliminación de la inscripción en el registro supone *per se*, una sanción a la pesca IUU, la cara negativa del asunto es mucho peor: una vez suprimida su inscripción en el registro se pierde de vista a la embarcación pesquera IUU, por lo que ésta buscará un nuevo pabellón. Conclusión: el problema no se soluciona, sólo se transfiere de un Estado a otro. La solución, debe ser otra, y por lo general debe buscarse a escala nacional, habida cuenta la jurisdicción interna de cada Estado sobre sus correspondientes registros. Los procedimientos nacionales pueden hacer que la inscripción en el registro (matriculación) esté sujeta a varios requisitos, entre otros, la presentación de un certificado de eliminación de la inscripción anterior. Para que el certificado cumpla con su propósito de evitar y eliminar las prácticas de cambio del pabellón, éste deberá incluir las razones de la eliminación de la inscripción en el registro anterior. Igualmente, a nivel nacional, podemos señalar las siguientes pautas a seguir por los Estados a la hora de la inscripción de buques¹¹⁷:

- a) Establecimiento de programas nacionales de observadores al estilo de las OROPs

¹¹⁶ Se estima que el importe total recaudado por los registros abiertos es de 3,5 millones de dólares (USD) a repartir entre los 20 Estados que cuentan con este tipo de registros, de los que 2,65 millones USD corresponden a lo recaudado por los cuatro principales Estados con registros abiertos: Belice, Honduras, Panamá y San Vicente y las Granadinas. La media es de 2.500 USD por registro según la FAO. J. SWAN, *Fishing vessels operating under open register and the exercise of Flag State responsibilities: Information and Options*. FAO Fisheries Circular No. 980, Rome, 2002.

¹¹⁷ Al respecto, FAO, Informe de pesca No. 722, “Informe de la Consulta de Expertos sobre embarcaciones pesqueras que operan bajo registros abiertos y su impacto en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.” Miami (Florida), USA, 23-25 septiembre de 2003.

b) Investigación del historial de actuación de la embarcación pesquera.

c) Algunos Estados han adoptado la política de no inscribir en sus registros embarcaciones pesqueras de propiedad extranjera (práctica, a nuestro entender, rayana en la discriminación) o requerir la creación de una compañía local *ad hoc*.

d) Muchos Estados están fortaleciendo su control sobre los barcos que abanderan estableciendo un vínculo entre la matriculación (inscripción en el registro) y el proceso mediante el que se otorgan las autorizaciones para pescar.

A nivel global, la base de datos de la FAO que contiene la lista de embarcaciones autorizadas para pescar en Alta Mar (*FAO High Seas Vessel Authorization Record: HSVAR*), establecida bajo el marco del Acuerdo de 1993, es una fuente potencial de información para los registros nacionales. No obstante, habida cuenta de la gravedad del problema, el COFI en su 27º periodo de sesiones, invitó a la FAO a que profundizara en el concepto de “Registro Mundial” mediante la convocatoria de una consulta de expertos, celebrada en Roma los días 25 a 28 de febrero de 2008: Consulta de Expertos sobre la elaboración de un Registro Mundial exhaustivo de buques de pesca y buques que se dedican al transporte y suministro de pescado refrigerado (CE-RM). La Consulta, apoyó vivamente el concepto de Registro Mundial, concibiéndolo como “un portal, respaldado por una base de datos mundial que reuniese información procedente de muchas fuentes, almacenándola en un solo lugar, de forma que constituya una ventanilla única para la información relacionada con los buques de pesca”¹¹⁸, modelo utilizado ya con éxito en otros contextos de la FAO (el más conocido, el fitosanitario: www.ippc.int). A día de hoy, la idea del Registro Mundial se sigue discutiendo ante las trabas impuestas por diferentes Estados, ora por tener intereses como registros abiertos, ora por sus específicas condiciones socioeconómicas.¹¹⁹ En

¹¹⁸ COFI/2009/6, Comité de Pesca de la FAO, 28º periodo de sesiones, Roma, 2-6 de marzo de 2009: “Lucha contra la pesca IUU, en particular a través de un instrumento jurídicamente vinculante sobre las medidas del Estado rector del puerto y la creación de un registro mundial de buques de pesca.”

¹¹⁹ China sugiere la voluntariedad del registro, India, lo limita a los buques que faenen sólo en Alta Mar, Turquía lo limita a los buques de más de 24 metros de eslora, Ecuador y la República de Corea sugieren una implementación gradual del registro, Japón expresó su preocupación sobre los costes de mantenimiento que un registro del tipo generaría, proponiendo que fueran las OROPs quienes lo mantuvieran (económicamente hablando) hasta que la FAO tenga fondos suficientes para hacerlo ella, a lo que Islandia, Australia y USA respondieron que el Registro Mundial “should be cost effective”. Por su parte, Brasil, Tanzania y Uruguay, señalaron las dificultades de los Estados en desarrollo al respecto (“developing countries may require assistance and capacity building to

la última reunión de COFI de que tenemos noticia al tiempo de escribir (julio 2012) se da cuenta de los avances de la FAO al respecto, a través de varias actividades regionales¹²⁰ y de la campaña promocional del Identificador Único de Buque, iniciada a escala global el pasado mes de julio de 2012.

Ahora bien, si, como algo habrá que hacer entretanto se cierran las negociaciones para el establecimiento del deseado Registro Mundial, labor de consenso que, como vemos, puede llevar su tiempo, proponemos aquí, con Gianni & Simpson, la imposición de sanciones compensatorias a los Estados FONC. El ejercicio completamente erróneo de la soberanía del Estado del pabellón sobre sus buques por los Estados con registros abiertos (Estados FONC) mina la integridad de la CNUDM y del resto de acuerdos relacionados, pero sobre todo distorsiona la relación entre Estados ribereños y Estados de pesca a distancia, por lo que no es extraño que, ante la continua impasibilidad de los Estados FONC, los Estados ribereños que sufren sus consecuencias pretendan extender su jurisdicción más allá de sus ZEE. Si se sanciona a los Estados FONC el resultado será doble: se calman las pretensiones de jurisdicción rampante de muchos Estados y se desalientan las prácticas IUU al hacerlas económicamente poco rentables. Todos los costes que los Estados FONC no afrontan, los pagan los Estados ribereños que sí cumplen con las medidas de conservación y gestión y en cuyas aguas pescan los buques que los primeros abanderan. Estos costes se traducen, para los operadores legales del sector pesquero en la pérdida de ingresos propiciada por las capturas menguadas o por el establecimiento de cuotas más reducidas a fin de acatar las medidas de conservación, y en la bajada de los precios debida a la mayor oferta proveniente del excedente IUU. Para los gobiernos, el aumento de los costes se traduce en el mayor esfuerzo inversor que se ven obligados a realizar ante la incertidumbre científica surgida por la falta de información sobre las capturas IUU, incrementando a su vez la inversión en

implement the General Registry”). Vietnam excluye la pesca artesanal del Registro y Costa Rica y Panamá, tradicionales registros abiertos, recuerdan la existencia de acuerdos regionales sobre registros y control de barcos en América Central. En *Earth Negotiations Bulletin*, COFI 2011 #3, publicado por The International Institute for Sustainable Development (IISD), 3 February 2011, Vol. 29, No. 3, disponible online en www.iisd.ca/FAO/cofi/cofi2011/

¹²⁰ La implementación de la Fase 1 del Registro Mundial a través del desarrollo de las capacidades y actividades de proyectos piloto está prevista para dos áreas regionales en el transcurso de los cinco años del proyecto GEF-ABNJ (Programa de Gestión Pesquera Global Sostenible y Conservación de la Biodiversidad en las áreas fuera de la jurisdicción nacional), un taller de desarrollo de capacidades está previsto para el Sudeste Asiático antes de que acabe 2012, en América Central, sobre la base del éxito de experiencias con OSPESCA, se ha desarrollado un marco de capacidades para ser usado en otros lugares, etc. Todas las novedades sobre el Registro Mundial en COFI/2012/SBD.6/Rev.2

sistemas de seguimiento, control y vigilancia en el mar, de control portuario (inspecciones) y en mecanismo de vigilancia de la actividad comercial. Para acabar con esta situación injusta, el establecimiento sobre el Estado FONC de sanciones económicas que compensaran al Estado ribereño, acabaría con la rentabilidad de los registros abiertos y al tiempo, con una de las principales causas de la pesca IUU, tal como disponen Gianni & Simpson: “If an FONC State is faced with prospect of paying substantial compensation to other States for its failure to regulate its fishing fleets, this could act as a disincentive to the registration of fishing vessels by the FONC State.”¹²¹

Pero el problema de los registros abiertos va más allá, toda vez que se extiende no sólo a las embarcaciones pesqueras (sean de la anchura que sean¹²²), sino también a los buques de apoyo a la pesca¹²³ y a los acuerdos de fletamento. Respecto de los primeros, las embarcaciones de apoyo o “refeer” (buques congeladores donde se transbordan las capturas IUU, permitiendo con ello que el barco infractor pueda seguir faenando en Alta Mar durante más tiempo sin tener que hacer escalas frecuentes en puerto) se consideran “de carga” y no pesqueras¹²⁴, por lo que es muy difícil verificar los registros de transbordo, ya que con frecuencia el pescado capturado en operaciones de pesca IUU se blanquea mezclándose con otro proveniente de capturas legales.¹²⁵ La necesidad de regular el transbordo de pescado realizado en el

¹²¹ M. GIANNI & W. SIMPSON, *The changing nature of High Seas Fishing: how flags of convenience provide cover for illegal, unreported and unregulated fishing*. Australian Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, International Transport Workers’ Federation and WWF International, 2005, p. 64

¹²² Según el art. II.2 del Acuerdo de 1993 “Cualquier parte puede eximir a los buques pesqueros de menos de 24 metros de eslora autorizados a enarbolar su pabellón de la aplicación del presente Acuerdo...”. Igualmente, existen regulaciones IMO y de OROPs que aplican varemos diferentes según se engloben o no los barcos dentro de la definición internacional de barcos de gran escala. Al respecto, por ejemplo, véase la Resolución 03/01 de la IOTC limitando las cantidades y el tonelaje total de buques de más de 24 m de eslora.

¹²³ Aunque por embarcaciones de apoyo se entiende aquellas que reabastecen de carburante, víveres, aparejos y tripulación a los buques que faenan en Alta Mar, y no a las que transbordan el pescado capturado de manera ilegal por los buques pesqueros para que éstos puedan seguir faenando, que en puridad se denominan “embarcaciones de transporte” en el párrafo 48 PAI, nosotros utilizaremos siempre la expresión “buques de apoyo” para referirnos a ellas, en el entendimiento de que, con su actividad de transbordo, apoyan la pesca IUU, fomentándola, de manera más directa que como lo hacen los buques de abastecimiento.

¹²⁴ En la legislación europea, sin embargo, el concepto de buque pesquero abarca cualquier buque, “incluidas las embarcaciones de apoyo, los buques factoría de transformación del pescado y los buques que intervienen en transbordos, así como los buques de transporte equipados para el transporte de productos de la pesca” (art. 2.5 Reglamento (CE) 1005/2008 del Consejo)

¹²⁵ Sobre el blanqueo de capturas IUU, véase Information Paper on fish laundering activities by large-scale tuna longline vessels submitted by the delegation of Japan to the Seventh Session of the Preparatory Conference for the Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific; WCPFC/PrepCon/DP.34, 29 November 2004.

mar ha sido enfatizada por las UN en su Resolución 59/25 donde “Recognizes that common means of conducting illegal, unreported and unregulated fishing involves the unreported or misreported transshipments of fish at sea and urges States, either directly or through relevant subregional and regional fisheries management organizations and arrangements, to establish comprehensive systems, where appropriate, for monitoring and control of transshipments on the high seas.”¹²⁶

El registro de embarcaciones de apoyo genera también sus beneficios y por lo general se practica por los mismos Estados que otorgan su bandera a los buques pesqueros¹²⁷, generando idénticos problemas, a saber: falta de una relación auténtica entre el Estado del pabellón y el buque (de transbordo), falta de autorización para transbordar pescado en las áreas en que lo hacen, ignorancia de las medidas de conservación y gestión impuestas por las OROPs, etc.

Aunque lo más “correcto” sería que los Estados considerasen la idea de prohibir por completo el transbordo de pescado en el mar, ante la negativa de la mayoría alegando al efecto el consabido principio de libertad, los Estados, como mínimo, deberían requerir la autorización previa para realizar el transbordo de pescado en el mar en aquellas áreas reguladas por una OROP y establecer un programa de observadores a bordo, exigiendo al mismo tiempo a las embarcaciones la información prevista en el párrafo 49 PAI. Un control exhaustivo del proceso de transbordo (incluyendo las actividades pertinentes de las embarcaciones de apoyo) y el conocimiento de la localización de sus embarcaciones cuando éstas faenen más allá de sus aguas jurisdiccionales, a través de los procedimientos de VMS, serían mejoras cuantitativas a la vista de las nefastas consecuencias que este tipo de práctica acarrea. Igualmente, la exigencia de la inspección de los libros de registro de a bordo es necesaria, habida cuenta de que, al igual que existe la doble contabilidad, este tipo de buques cuentan con un doble registro: uno con información verdadera acerca de la proveniencia de las capturas IUU y de las transacciones efectuadas, y otro con información falsa, usado en las inspecciones portuarias. Por último,

¹²⁶ A/RES/59/25: Sustainable Fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling stocks and highly migratory fish stocks and related instruments, November 2004, prf. 34

¹²⁷ Ejemplo interesante es el de Panamá, reconocido registro abierto, cuya praxis no es dar licencia a embarcaciones auxiliares en los casos en que el transbordo está vedado, sino que existe una aceptación general de dar licencia a las operaciones de transbordo debido a los requisitos de inspección bajo los procedimientos del Análisis de peligros y puntos críticos de control (APPCC).

el establecimiento de un *Transshipment Documentation Scheme (TDS)*, al estilo del *Catch Documentation Scheme* de la CCAMLR¹²⁸, que pueda ser usado por los Estados comercializadores como base para permitir (o prohibir) la importación de pescado transbordado en el mar (incluyendo tanto a los Estados de comercialización parte en OROPs como a otros Estados cooperantes) puede ser una buena solución, sobre todo de cara a hacer menos rentable la pesca IUU. Al respecto, ICCAT e IATTC, habida cuenta de que la mayoría de los buques de apoyo que se mueven en sus zonas de acción están abanderados, pertenecen y son gestionados por compañías de Estados parte o cooperantes de éstas, prevén establecer un programa de observación y un TDS, por lo que no sería extraño, y sí muy deseable, que práctica similar se extendiera a zonas del Pacífico y el Indico, en lo relativo a la pesca del atún, y en otras zonas, para la protección de otras especies.¹²⁹

Respecto a los acuerdos de fletamento, igualmente abundantes, en algunos países las embarcaciones fletadas asumen la nacionalidad de los ciudadanos que las fletan por la duración del acuerdo, de modo que a no ser que estén sujetos a un seguimiento y control continuos, dichos acuerdos conducen con frecuencia a la pesca IUU. La falta de transparencia de este tipo de acuerdos (no se identifican claramente las partes involucradas ni se especifica qué Estado es el responsable de controlar las actividades pesqueras de la embarcación) es el motivo de su “éxito”, siendo una posible solución el que los Estados involucrados en este tipo de acuerdos se asegurasen *a priori* de que la embarcación fletada ni practica ni apoya la pesca IUU, no debiendo permitir que embarcaciones con un historial de incumplimiento se usen en este tipo de arreglos (a menos que se haya cambiado verdaderamente la propiedad y el uso de la embarcación o que el Estado determine que la autorización para enarbolar su pabellón no resulte en pesca IUU, en línea con las previsiones del párrafo 36 PAI-IUU).

¹²⁸ CCAMLR, Conservation Measure 10-05 (2009) Catch Documentation Scheme for *Dissostichus spp.*

¹²⁹ M. GIANNI & W. SIMPSON, op. cit., pp. 41 y 43

b. Puertos de conveniencia

Al igual que existe la figura de los pabellones de conveniencia, anteriormente analizada, existen también los puertos de conveniencia, que propician el desembarco y tratamiento de capturas IUU debido a su mínimo (o nulo) nivel de exigencias a la hora de practicar las inspecciones pertinentes sobre las capturas descargadas por los buques que, voluntariamente, acceden a ellos. Existen varias razones por las que un puerto no ejercita el control que le corresponde y “la necesidad”¹³⁰ de establecer una definición de “puertos de conveniencia” se subrayó (formalmente) en la Conferencia de revisión del Acuerdo de 1995 (New York, 22-26 de mayo de 2006)¹³¹. Ya sea por falta de medios, por desidia (o corrupción) de las autoridades portuarias o por la aplicación casi fraudulenta del principio *pacta tertiis*, lo cierto es que aumentan las terminales que no ponen en práctica ninguna de las recomendaciones recogidas en los distintos instrumentos (obligatorios o no) de Derecho Internacional o previstas por las OROPs. Esta situación propicia que los buques que llevan a cabo actividades IUU o las apoyan prefieran, como es normal, desembarcar sus capturas en este tipo de puertos que no siempre pertenecen a Estados en vías de desarrollo, siendo tristemente famoso el ejemplo del puerto de Las Palmas de Gran Canaria, frecuentemente utilizado por barcos clasificados como IUU en black lists (o que tienen un historial de pesca IUU) que faenan en aguas de Guinea y Sierra Leona, utilizándolo como puerta de entrada a Europa de sus capturas¹³². Por lo demás, entre los puertos de conveniencia más conocidos destacamos Qingdao (China), Tanjung Priok (Indonesia), Walvis Bay (Namibia), Port Louis (Mauricio), Montevideo (Uruguay), Tenjog Pelepas (Malasia) y Singapur. Cuando los sistemas de investigación se refuerzan en alguno de estos puertos, los operadores IUU dejan de usarlos, como ocurrió en los casos de Namibia, Mozambique y Mauricio.

El art. 23 del Acuerdo de 1995 sobre poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias, que establece la aplicación del control portuario sobre las pesquerías de acuerdo con las previsiones y medidas de las OROPs,

¹³⁰ J. SWAN, “Port State Measures to combat IUU Fishing: International and Regional Developments.” *Sustainable Developments Law & Policy*, Fall 2006, 38-43, 82-83, p. 38.

¹³¹ A/CONF.210/2006/15, párrafo 82

¹³² Sobre la actividad constante de buques IUU en el puerto de Las Palmas, véase el estudio conjunto de Environmental Justice Foundation (EJF) y Coalition for Fair Fisheries Agreement (CFFA): “Las Palmas: a haven for illegal, unreported and unregulated fishing. EFJ Investigation, January 2006”. Disponible online en www.illegal-fishing.info/uploads/EJF_las_palmas_briefing.pdf

etiquetado como “another major jurisdictional advance of the 1995 Agreement”¹³³, no ha llegado a formar parte del Derecho Internacional consuetudinario, siendo sólo obligatorio para los Estados parte en el Acuerdo, dando pie con ello a la invocación del consabido *pacta tertiis* por aquellos Estados que, no siendo parte del Acuerdo y amparándose en la siempre socorrida soberanía estatal¹³⁴, ignoran el control portuario y crean puertos de conveniencia.¹³⁵

El problema de los puertos de conveniencia no es, sin embargo, fruto exclusivo de los Estados al margen de los acuerdos y las OROPs. En menor medida, los Estados del puerto que son parte de las principales OROPs actúan, sin quererlo, como puertos de conveniencia a causa de la falta de información o por la mala interpretación de la información de que disponen. El hecho de que los buques pesqueros no estén obligados a ostentar un número de identificación IMO los hace ilocalizables (falta de información), no

¹³³ D. FREESTONE & Z. MAKUCH, “The New International Environmental Law of Fisheries: The 1995 United Nations Fish Stocks Agreement”, 7 *Yearbook of International Environmental Law* cit., p. 37

¹³⁴ Art. 23.4 FSA: Nada de lo dispuesto en este Acuerdo se entenderá en perjuicio de la soberanía que ejercen los Estados sobre los puertos situados en su territorio con arreglo al Derecho Internacional.

Al respecto existen dos interpretaciones: según la primera, el propósito de esta cláusula es, simplemente, la confirmación de los poderes que el Estado del puerto ya tiene bajo el Derecho Internacional General, de modo que las medidas previstas por el art. 23 no sólo se aplican a los Estados parte del Acuerdo, sino también a los buques abanderados por Estados no parte del mismo. Así las cosas, con esta primera interpretación, la innovación radica en que la jurisdicción del Estado del puerto deja de ser opcional para ser una regla general (*mandatory port state jurisdiction*). La segunda interpretación, por su parte, viene a decir que la cláusula del 23.4 sirve para el propósito adicional de dotar de derechos más amplios (*residual jurisdiction*) de los que ya tenía al Estado del puerto. El 23.4 parece referirse con esto a la prescripción de medidas unilaterales por cada Estado en el ejercicio de su soberanía y como Estado Parte del Acuerdo. Nosotros aceptamos, con Moolenaar, ésta segunda opción en el entendimiento de que “The fact that optional enforcement powers are granted by a treaty provision implies that they are not part of customary international law. And, if enforcement powers are not part of customary international law for illegal discharges on the high seas (since they are provided for in article 218 LOSC), there is no reason why they would be for unregulated fishing on the high seas.” E.J. MOLENAAR, “Port State Jurisdiction: Toward comprehensive, mandatory and global coverage”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, No. 1-2, 2007, pp. 225-257, en p. 235

¹³⁵ M.A. BECKER, “The Shifting Public Order of the Oceans: Freedom of navigation and the interdiction of ships at sea”, *Harvard International Law Journal*, Vol. 46, No. 1, Winter 2005, pp. 131-230. En p. 201, refiriéndose al control portuario, establece: “While UNFSA provides some indication of an emerging norm favoring the extension of specific regulatory controls into the area of the high seas when essential to the regulatory objective at stake, the actual practice of States –not seizing the opportunity to effect that extension– indicates a considerable degree of caution, restraint and perhaps even discomfort with a type of legal authority that could fundamentally define a new balancing of interests over the oceans.”

En el mismo sentido E.J. MOLENAAR, op. cit., p. 226: “However, if Port State Jurisdiction remains optional, it will allow port States to benefit as free riders from the consensual nature of international law by operating ports of convenience.”

obstante, aún cuando los buques pesqueros IUU que requieren su entrada a puerto pueden ser fácilmente identificados, ora por ostentar el número¹³⁶, ora por encontrarse en una *black list*, sólo en uno de cada cuatro casos los Estados del puerto cumplen sus obligaciones como partes de OROPs ¿Por qué? Por la mala interpretación de la información de que disponen: en ocasiones, la ambigüedad lingüística utilizada en las medidas propuestas o su mala interpretación por parte de las autoridades internas al incorporarlas a la legislación nacional crea problemas de cumplimiento. No existe un reparto adecuado de información entre las autoridades portuarias y las pesqueras y las OROPs fallan a la hora de evaluar el cumplimiento de las medidas que imponen a sus Estados miembros. Las investigaciones indican que el incumplimiento o el cumplimiento escaso de las medidas se da en prácticamente todas las OROPs y, por tanto, en todas las regiones del mundo. Así las cosas, para una efectiva interpretación y aplicación de las medidas por parte de los Estados del puerto, sería conveniente:

- a. que las OROPs revisen la efectividad de sus medidas portuarias preguntando a sus Estados parte por las visitas efectuadas a sus puertos por buques clasificados como IUU y por las medidas tomadas y las inspecciones efectuadas al efecto.
- b. Que las OROPs acaben con la ambigüedad lingüística propia de algunas medidas a fin de evitar la mala interpretación de las mismas por parte de sus Estados miembros.
- c. Que todos los Estados del puerto, de manera prioritaria, intensifiquen la inspección y el cumplimiento de las medidas impuestas por las OROPs de que son miembros.

Otra causa de porqué siguen aumentando las actividades IUU es la falta de inspecciones. Sería ingenuo pensar que todo lo que llega a puerto es objeto de inspección, tomemos como ejemplo a los Estados Unidos, paladín del desarrollo y miembro de la CCAMLR pero que sirve, sin quererlo, de puerto de conveniencia para muchos operadores IUU de bacalao de profundidad (*Patagonian Toothfish*). Los Estados Unidos aceptan cada año alrededor de seis

¹³⁶ Los buques pesqueros no están obligados, como los mercantes, a ostentar un número de identificación IMO, de modo que el 60% de los buques IUU que figuran en las *black list* de las principales OROP carecen de número de identificación IMO, el resto: pabellón, nombre y señal de radio, pueden cambiarse con relativa facilidad y frecuencia, no así el número IMO. Los buques de apoyo, considerados como buques de carga, sí ostentan número identificativo, por lo que son fácilmente rastreables por las principales bases de datos y registros, quedando siempre constancia de sus visitas a puerto. Véase al respecto, *Port State Performance: Putting Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on the Radar*. The PEW Environmental Group, 2009, p. 10 y ss.

millones de contenedores de pescado importado, de los que sólo pueden inspeccionar un 2%¹³⁷. Las remesas de *Patagonian Toothfish* utilizan sólo el término “sea bass” (lubina) que también incluye el “common sea bass” (*Dicentrarchus labrax* y *Dicentrarchus punctatus*) cuyos códigos son muy similares y pasan desapercibidos por los agentes inspectores que aún ven su tarea dificultada por las diferentes formas de presentación del producto que los operadores IUU, que habiendo procesado el pescado en el mar, lo presentan en filetes, cortado y congelado para evadir las restricciones de los *Patagonian Toothfish*, fácilmente identificables “de cuerpo entero” (no es coincidencia que tras la mejora del CDS de la CCAMLR las importaciones de pescado congelado en los EEUU aumentarían un 80%¹³⁸). Ésto, unido a la mezcla de las capturas IUU con otras legales son, igualmente, piedras en el camino para los inspectores portuarios, de ahí que la cooperación interestatal entre los diferentes Estados portuarios, a través de un más efectivo y transparente reparto de información acerca de los buques que soliciten la entrada a puerto, supondría otra mejora, especialmente para los puertos que, siendo miembros de una OROP, incurren en actitudes de conveniencia por falta de información.

c. Exceso de capacidad y sobrepesca. El impacto negativo de las subvenciones

Una de las causas principales de la pesca IUU (que también su efecto) es la sobrepesca. Según la FAO, el 87% de los stocks pesqueros evaluados en el mundo están sobreexplotados, suma del 57% de stocks completamente explotados, de los que no puede capturarse más, y del 29,9% sobreexplotados o agotados.¹³⁹ Ello es debido a la existencia de una flota pesquera cada vez mayor (se estima que el número total de embarcaciones pesqueras en el

¹³⁷ Fuente: National Environmental Trust (2004)

¹³⁸ High Seas Task Force, *Closing the Net. Stopping Illegal Fishing on the High Seas*. Governments of Australia, Canada, Chile, Namibia, New Zealand and United Kingdom, WWF, IUCN and the Earth Institute at Columbia University, 2006, p. 30

¹³⁹ The State of World Fisheries and Aquaculture 2012, en adelante SOFIA 2012. La FAO ha empezado a utilizar, a partir de este último SOFIA, tres categorías de estado de las poblaciones, frente a las seis utilizadas en evaluaciones anteriores. Estas tres categorías no son nuevas, simplemente son el resultado de unir las tres categorías de poblaciones sobreexplotadas, en fase de recuperación y agotadas, en la categoría única de “poblaciones sobreexplotadas”, y la categoría de poblaciones moderadamente explotadas e infraexplotadas en el grupo único de “poblaciones no explotadas plenamente”. Sobre los detalles de esta nueva clasificación, véase FAO 2011, Review of the state of the world marine fishery resources. FAO, Fisheries and Aquaculture Technical Paper, No. 569.

mundo era, aproximadamente, de 4,36 millones en 2010), más moderna y eficaz, capaz de albergar grandes cantidades de pescado que se procesan y congelan en el mismo barco permitiendo con ello estancias más largas en Alta Mar. Pero esto no sería posible sin el apoyo de los gobiernos nacionales¹⁴⁰ y los organismos públicos que conceden generosas subvenciones a la pesca generando con ello una flota pesquera de altura que pretende defender los intereses de unos sectores pesqueros, en ocasiones, sobredimensionados, relegando así a los países en desarrollo, incapaces de subvencionar sus flotas nacionales, a la pesca artesanal. El agotamiento de las poblaciones de recursos pesqueros, por un lado, y la sobrecapacidad de las flotas, por otro, constituye, además de una causa de la pesca IUU, una competencia desleal que causa distorsiones en el mercado al provocar el aumento de la oferta y la consiguiente disminución del precio¹⁴¹. Un buen ejemplo del problema lo encontramos en la flota pesquera europea¹⁴², donde las subvenciones constantes al sector han generado un exceso estructural de capacidad que lleva inevitablemente, en un círculo vicioso, a la sobrepesca para garantizar la rentabilidad económica, al incumplimiento de las normas y, en definitiva, a actividades de pesca IUU y al consiguiente agotamiento de los recursos pesqueros.

El concepto de subvención¹⁴³ previsto por la Organización Mundial del Comercio (WTO en sus siglas en inglés), la FAO lo aumenta incluyendo tanto

¹⁴⁰ Sobre los países que conceden más subsidios a la pesca, véanse los estudios realizados al respecto por WWF (WWF 2001, *Hard facts, hidden problems: A review of current data on fisheries subsidies*) y el Fisheries Centre at the University of British Columbia (U.R. SUMAILA & D. PAULY, *Catching more bait: a bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies*, FCRR 2006, Vol. 14(6), Second Version) el segundo de los cuales sugiere que los países en desarrollo otorgan la mitad de todos los subsidios a la pesca, pero de mucho menor importe que los de las principales economías. Ambos estudios han suscitado vivas controversias por la falta de disponibilidad de los datos y lo arduo de su comparación.

¹⁴¹ En el plano económico del problema, algunos autores defienden la creación de un registro global de precios. Véase al respecto, U.R. SUMAILA, A.D. MARSDEN, R. WATSON & D. PAULY, "A Global ex-vessel fish price database: Construction and Applications", *Journal of Bioeconomics*, 9, 39-51, Springer, 2007

¹⁴² Al respecto, el *Libro Verde sobre la Reforma de la Política Pesquera Común de 2009* (Documento COM (2009) 163 final, p. 9) subraya que: "las flotas europeas en su conjunto son excesivamente grandes para los recursos disponibles y este desequilibrio constituye la raíz de todos los problemas relacionados con la escasa rentabilidad económica, la deficiente observancia de la normativa y la sobreexplotación de los recursos." Sobre este particular véase X. PONS RAFOLS, "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 #85, Noviembre 2010.

¹⁴³ Acuerdo de la WTO sobre subsidios y medidas de compensación, 1999. Artículo 1: "A los efectos del presente Acuerdo se considerará que existe subvención:

las intervenciones gubernamentales como la no intervención, que afecten a la industria pesquera y tengan un valor económico. Entre tales intervenciones destacamos: la prestación de servicios, la financiación directa o indirecta (exenciones de impuestos en el combustible¹⁴⁴) y las regulaciones establecidas por los respectivos gobiernos en materia pesquera (cuotas de importación¹⁴⁵, regulación sobre aparejos de pesca y redes, regulación sobre inversión extranjera en el sector, etc.). Respecto a la falta de intervención gubernamental, podemos señalar la gestión y vigilancia ineficaces de las pesquerías de libre acceso¹⁴⁶. En conclusión: “en lugar de generar ingresos derivados de la explotación de los recursos, los gobiernos han venido subvencionando activamente la pesca, lo que ha potenciado aún más el esfuerzo pesquero y agravado el agotamiento de los recursos”¹⁴⁷.

a.1 cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro (denominados en el presente Acuerdo “gobierno”), es decir:

i) cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo donaciones, préstamos y aportes de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);

ii) cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales);

iii) cuando un gobierno proporcione bienes o servicios –que no sean de infraestructura general- o compre bienes;

iv) cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) *supra* que normalmente incumbirían al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos;

a.2 cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994; y

b. con ello se otorgue un beneficio.”

¹⁴⁴ SUMAILA calcula que el valor de las exenciones fiscales sobre el precio del combustible para los países de la OECD estaría alrededor de los 2,4 billones de dólares anuales, y para la flota mundial, alrededor de los 6,4 billones anuales. En U. R. SUMAILA, R. WATSON, P. TYEDMERS & D. PAULY, “Fuel subsidies to fisheries globally: magnitude and impacts on resource sustainability”, en U.R. SUMAILA & D. PAULY (Eds.), *Catching more bait: a bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies*, Fisheries Centre Research Reports 14(6), University of British Columbia, Vancouver, 2006, pp. 38-48

¹⁴⁵ Las subvenciones a la exportación no cuentan, ya que se clasifican como prohibidas por la WTO porque se establecen para influir en el comercio, pudiendo tener efectos desfavorables para los intereses de otros miembros.

¹⁴⁶ Aunque existe la creencia generalizada de que el otorgamiento de subvenciones a las pesquerías privatizadas o a aquellas que respetan los TAC no tienen un impacto significativo en los recursos, lo cierto es que incluso en las pesquerías mejor organizadas las subvenciones ejercen presión sobre los administradores para que se aumenten las cuotas, conduciendo igualmente el agotamiento de los recursos. Sobre este tema, véase G.R. MUNRO and U.R. SUMAILA, “The impact of subsidies upon fisheries management and sustainability: the case of the North Atlantic”, *Fish and Fisheries* 3 (4): 233-250, 2002.

¹⁴⁷ U.R. SUMAILA, “El papel de las subvenciones como causa de la sobrepesca”, 17/01/2011. Artículo disponible online en www.cfp-reformwatch.eu

La concesión de subvenciones se generalizó en la década de los cuarenta para ayudar a la reconstrucción de las flotas destruidas en la Segunda Guerra Mundial y mejorar con ello el abastecimiento de alimentos. Si bien a mediados de los sesenta la OECD¹⁴⁸ ya alertaba a sus miembros de los peligros de la concesión extensiva de subsidios, enfatizando la vinculación subsidio-sobreexplotación, no será hasta la década de los noventa cuando los subsidios y subvenciones atraigan la atención internacional, con estimaciones de la FAO¹⁴⁹ y del Banco Mundial¹⁵⁰ acerca del déficit existente entre los ingresos estimados y los costes efectivos de la industria pesquera. En su primera Conferencia Ministerial (2001) la WTO (antes GATT) trató de “clarify and improve WTO disciplines on fisheries subsidies, taking into account the importance of this sector to developing countries”, compromiso que se reforzó al año siguiente en la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible de Johannesburgo (2002) haciendo un llamamiento a los países a fin de “eliminate subsidies that contribute to IUU fishing and to over-capacity, while completing the efforts undertaken at the WTO to clarify and improve its disciplines on fisheries subsidies”. En 2005, la Declaración Ministerial de Hong Kong (WTO, 2005) hizo hincapié en el mismo asunto, si bien es cierto que las conversaciones están estancadas desde julio de 2008, cuando tuvo lugar la última reunión ministerial en la que realmente se negoció. Tras diez años de negociaciones, 2011 se preveía como el año en que, por fin, se concluirían las negociaciones de la Ronda¹⁵¹, en cuyo caso, los beneficios habrían sido palpables (liberalización del comercio, aumento del PIB de los

¹⁴⁸ P. LOVE, *Fisheries. While stocks last?*, OECD insights, OECD 2010. Sobre las subvenciones, véase el Capítulo 7: Hooked on handouts?, pp. 93-107

¹⁴⁹ FAO, “Marine Fisheries and the Law of the Sea: A decade of change” in *The State of Food and Agriculture* (Washington, DC: FAO, 1992) Comentado por B.K. SOVACOOL: “...the FAO first attempted to estimate the prevalence of global fishing subsidies in 1993. It estimated gross revenues from marine fisheries at \$70 billion then, with operating costs of \$92.2 billion, suggesting an annual operating deficit of \$22.2 billion before accounting for capital costs that added another \$32 billion. The FAO concluded that the global economy expended \$124 billion to land \$70 billion worth of fish, inferring that the fishing industry was being subsidized by \$54 billion a year.” En B.K. SOVACOOL, “A game of cat and fish: How to restore the balance in sustainable fisheries management”, *Ocean Development & International Law*, 40, 2009, p. 113

¹⁵⁰ M.J. MILAZZO, “Subsidies in World Fisheries: A Re-examination.” World Bank Technical Paper No. 406, Fisheries Series. Washington, D.C.: World Bank, 1998

¹⁵¹ Muy ilustrativas al respecto, las declaraciones del Primer Ministro inglés, D. CAMERON, durante su intervención en el panel “Revitalización del Comercio Global”, dentro del Foro Económico de Davos (enero 2011): “We’ve been at this Doha Round for far too long. It’s frankly ridiculous that it has taken ten years to do this deal. We simply cannot spend another ten years going round in circles.” Para justificar su posición, Cameron citó un informe preliminar redactado por un grupo de expertos establecido en noviembre de 2010 por los jefes de gobierno de Alemania, Indonesia, Reino Unido y Turquía para que definiera las acciones primordiales que debían implementarse para combatir el proteccionismo y estimular el comercio mundial. Fuente: Agencia EFE

países en desarrollo, eliminación de las subvenciones a la exportación, etc.). No obstante, 2011 acabó siendo sólo una fecha más en el ya dilatado calendario de Doha, lo que no ha ayudado mucho a la credibilidad de la WTO.

Por su parte, la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGA) insta constantemente a los Estados en sus resoluciones, a “la eliminación de los subsidios que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y a la capacidad de pesca excesiva”¹⁵² haciendo referencia a continuación a los trabajos de la Ronda de Doha, habida cuenta de la importancia del sector pesquero en los países en desarrollo. Pero en la medida en que la Carta de Naciones Unidas no contiene una disposición general sobre los efectos jurídicos de las Resoluciones de la UNGA, éstas carecen de fuerza obligatoria respecto a los miembros de UN, ya que “de no ser así se acordaría una función legislativa a la Asamblea, función ésta, contraria al principio de soberanía de los Estados”¹⁵³.

La última cita internacional de relevancia, Río+20¹⁵⁴, reafirma, tanto los compromisos asumidos en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, de eliminar los subsidios que contribuyen a la pesca IUU, como el de concluir disciplinas multilaterales sobre los subsidios a la pesca que den efecto al Programa de Doha para el Desarrollo de la WTO y los mandatos de la Declaración Ministerial de Hong Kong para hacer más estrictas las normas sobre los subsidios en el sector pesquero, “incluso prohibiendo determinadas modalidades de subsidios de pesca que contribuyen a la capacidad de pesca excesiva y la sobrepesca”, todo ello reconociendo siempre un “trato especial y diferenciado” hacia los países en vías de desarrollo especialmente dependientes del sector. Se anima, por último, “a todos los Estados” a eliminar los subsidios que propicien la sobrecapacidad y la sobrepesca, absteniéndose de introducir nuevos subsidios de esa índole o de prorrogar o reforzar los existentes. Ahora bien, el documento final no determina exactamente el momento en el que deban ser eliminados, y la fecha

¹⁵² Entre otras, en los últimos años, señalamos las siguientes resoluciones donde, invariablemente, se hace referencia a Doha: Doc. A/RES 61/105 (2007), párrafo 58, Doc. A/RES 62/177 (2008), párrafo 71, Doc. A/RES 63/112 (2009), párrafo 73, Doc. A/RES 64/72 (2010), párrafo 78

¹⁵³ M. VIRALLY, “The sources of International Law”, en M. SRENSSEN (Ed.), *Manual of Public International Law*, New York, St. Martin’s Press, 1968, pp. 160-162, citado por A. GOMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, *Temas selectos de Derecho Internacional*, 5ª ed., México, 2009, p. 416

¹⁵⁴ Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Véase al respecto, A/CONF.216/L.1, Río+20, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Documento final de la Conferencia, “El futuro que queremos”, Río de Janeiro, Brasil, 20-22 junio 2012.

del 2015, utilizada en Río como una constante válida para casi cualquier cosa¹⁵⁵, no nos parece realista, habida cuenta de la situación mundial actual y del estrepitoso fracaso que ha supuesto el uso del “futuro próximo” a la hora de solucionar problemas ampliamente arraigados.

¿Qué hacer, entonces, con el problema de las subvenciones entretanto no se cuenta con una regulación definitiva y claramente delimitada (tanto material como temporalmente) al respecto? La práctica ha demostrado que las subvenciones no pueden eliminarse de raíz, habida cuenta de la fuerte dependencia de ellas del sector pesquero¹⁵⁶, pero lo que sí puede y debe hacerse es REORIENTARLAS, dedicando ese mismo dinero a fines no estrictamente comerciales (aumento de la flota), sino educacionales y de formación, creando actividades laborales alternativas generadoras de ingresos en las colectividades tradicionalmente dependientes de la pesca donde los recursos se hayan agotado. Otra buena idea sería la concesión de subvenciones para el desguace de buques o, al estilo de las leyes noruegas, mediante la transferencia de cuotas, unificando cuotas mediante la eliminación de capacidad de la pesquería de que se trate (*Structural Quota System*: cuando dos cuotas se unifican en el marco de ese sistema, el buque está autorizado a capturar cuota “doble” por espacio de trece años si el buque “donante” es retirado de las pesquerías noruegas y durante dieciocho, si la embarcación es convertida en chatarra¹⁵⁷).

¹⁵⁵ Para 2015, Río+20 espera cumplir con los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos:

1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otros, la erradicación de la pobreza y la reducción a la mitad del número de personas que carecen de acceso a agua potable y saneamiento básico, en el marco del Decenio Internacional para la Acción “El Agua, fuente de vida” (2010-2015) (Párrafos 105 y 120 del Documento Final de la Conferencia cit.)
2. El Plan de Acción de las Decisiones de Johannesburgo de mantener o restaurar para 2015 las poblaciones de peces agotadas a niveles que puedan producir el MRS. (Párrafo 168)
3. El Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 para la reducción del riesgo de desastres de las naciones y las comunidades. (Párrafo 186)
4. Los compromisos relacionados con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) contraídos por numerosos países desarrollados, de alcanzar en 2015 el objetivo de dedicar el 0,7% del PIB a la AOD de los países en desarrollo, así como el objetivo de dedicar entre el 0,15 y el 0,20% del PNB a los países menos adelantados. (Párrafo 258)

¹⁵⁶ Las subvenciones al sector pesquero se estiman entre 14.000 y 20.500 millones de dólares anuales, o sea, entre el 20 y el 25% de los ingresos. Más datos sobre el impacto económico de la pesca en *The Sunken Billions. The economic justification for fisheries reform*. 2009 FAO, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington DC. Sobre los subsidios véanse pp. 23 y 24

¹⁵⁷ Legislación noruega disponible en www.fisheries.no y www.government.no

d. Otras causas

Amén de las causas principales señaladas *supra*, existen otras tantas secundarias que igualmente perpetúan el problema de la pesca IUU, la mayoría derivadas de la falta de información fiable acerca del número de capturas generadas, que acaban mezclándose (blanqueándose) con las legales y vendiéndose en los mismos mercados que éstas. La falta de informaciones efectivas puede conducir a un engañoso sentimiento de seguridad, pues en ausencia de declaraciones en contra, las autoridades tienden a creer que las leyes se están cumpliendo, cuando lo que realmente sucede es que están siendo abiertamente ignoradas. Debido a lo difícil de monitorear las actividades IUU, no se pueden hacer estimaciones certeras sobre “cuanto queda” de un determinado stock, por lo que la autoridad gestora no podrá saber si está en peligro hasta que no se encuentre en un estado crítico¹⁵⁸. Las OROPs, principales encargadas de la conservación de los recursos vivos en grandes áreas geográficas y, por tanto, poseedoras de amplia información al respecto sobre las actividades, tanto legales como no, que se llevan a cabo en las mismas, adolecen del fallo de un deficiente reparto de información entre ellas, debido a los distintos sistemas de MCS que impiden un intercambio efectivo de información a tiempo real y por la excesiva confidencialidad con que algunas OROPs tratan la información de que disponen. La solución pasa porque la información se comparta con los Estados ribereños y con el resto de OROP mediante convenios internacionales de gestión de datos y por la armonización de los sistemas de MCS. Por su parte, los datos de las pesquerías, que deben evaluarse puntualmente con arreglo al ciclo vital de las especies afectadas y a la estrategia de gestión, deberían ser de dominio público. Facilitar este intercambio y propiciarlo es una medida que se viene repitiendo desde el FSA’95 (art. 10.e para las OROPs, 25.3.a respecto a los Estados en desarrollo, art. 7 respecto a los Estados del pabellón) hasta instrumentos posteriores como el PAI-IUU’01 (par. 9.2, 28.1, 2 y 3, 30, 40, 51.2, 62, 64, 80.4, 81, *inter alia*), los distintos PAN, las recopilaciones específicas de medidas auspiciadas por determinados gobiernos (países de la SADC, proyecto Closing the net de los principales gobiernos de la Commonwealth, etc.) y, porsupuesto, en el propio Acuerdo sobre medidas del Estado rector del

¹⁵⁸ El acercamiento en cifras más actual de que disponemos al tiempo de escribir es el de D.J. AGNEW et al. (Estimating the worldwide extent of Illegal Fishing. PLoS ONE 4(2): e4570.doi:10/1371/journal.pone.0004570, 2009) que, siguiendo las estimaciones de los estudios de MRAG (UK 2005) y Pauly et al. (Toward sustainability in World fisheries, Nature 418, pp. 689-695) establece una aproximación de la cifra de capturas IUU en término medio, oscilando entre los parámetros más elevados y los más bajos con los que se cuenta.

puerto se establece el intercambio de información (los arts. 5.c y 6 se refieren al intercambio de información “a secas”, el art. 16, al establecimiento de “mecanismos de comunicación que permitan el intercambio electrónico directo de información”) en el entendimiento de que mientras más información y control se tenga sobre los buques autorizados para pescar a través de los sistemas de VMS y MCS, más fácil será identificar a los operadores IUU.

Otra causa de la persistencia de prácticas IUU la encontramos en los países en desarrollo, con frecuencia caladeros todavía no agotados pero en su mayoría Estados azotados por conflictos internos¹⁵⁹ incapaces de establecer ningún tipo de control sobre los buques que pescan en sus aguas jurisdiccionales o adyacentes y dominados por una corrupción endémica que facilita aún más las cosas a los operadores IUU. Habida cuenta de que este tipo de actividades representa una gran pérdida de ingresos para las comunidades que las sufren, que no reciben ningún beneficio de las capturas que, hechas en sus aguas por operadores y trabajadores extranjeros se procesan y venden en otros mercados, cambiándose incluso el lugar de origen para eliminar cualquier referencia geográfica que pueda delatar la ilegalidad del producto, las reacciones no se han hecho esperar. Los países de las regiones ACP; fuertemente dependientes de la Unión Europea con la que mantienen acuerdos de asociación pesqueros (AAP) que van más allá de lo meramente comercial, reforzando la cooperación UE-Estado ribereño, a fin de potenciar la gestión sostenible de los recursos y el desarrollo socioeconómico del sector pesquero del país¹⁶⁰, son ejemplos claros de esta situación. Se trata de países en vías de desarrollo, incapaces de gestionar la totalidad de sus recursos pesqueros y de afrontar el coste que suponen los sistemas de MCS/VMS y la contratación de personal cualificado, lo que debilita bastante la voluntad

¹⁵⁹ Las guerras civiles en Somalia, Sierra Leona, Guinea y Liberia propiciaron el aumento de las capturas ilegales a finales de los noventa. En el caso somalí, en guerra civil hasta hace poco (1991-2005) se estima que, aproximadamente, 700 buques extranjeros han practicado la pesca en sus aguas sin ningún tipo de licencia, explotando especies de gran valor (atún, tiburón, langosta y gambas) impunemente durante más de una década. En *Closing the net*, cit., p. 81

¹⁶⁰ E.C. TEIJO GARCIA, “Una aproximación a la práctica convencional de los acuerdos de asociación pesquera suscritos por la Comunidad Europea”, en J.A. PUEYO LOSA y J.J. URBINA, *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, 2009, pp. 263-291. Más allá del sistema clásico de “pagar, pescar, partir”, la PPC (según la última reforma proyectada), se compromete a basar la explotación de los recursos de sus socios en el principio del rendimiento máximo sostenible y no retener más que los excedentes no explotados por los pescadores locales, actividad que deberá basarse en las mejores evaluaciones científicas disponibles y en la transparencia total del tercer país en cuanto a los esfuerzos pesqueros desarrollados en sus aguas, tanto por los pescadores locales como por los buques europeos. Sobre la reforma, véase *Pesca y Acuicultura en Europa*, Publicación de la Comisión Europea, dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca, No. 52, agosto 2011

política tendente a la sostenibilidad de esos recursos y la lucha contra la pesca IUU, pero donde, poco a poco, van surgiendo iniciativas y programas *ad hoc* que, con el soporte técnico y económico de la Unión, que tienen como objetivo salvaguardar la seguridad alimenticia y laboral de sus poblaciones, al tiempo que se dispone de caladeros que abastecen al exigente mercado europeo y mantienen la capacidad (y rentabilidad) de su flota pesquera. Examinemos, siquiera sea someramente, las actividades más recientes en la prevención y lucha contra la pesca IUU en las regiones africana, caribeña y pacífica.

África. Los países del norte, la mayoría pesquerías históricamente usadas por Europa (Marruecos¹⁶¹, Guinea Bissau y Mauritania principalmente) son los que cuentan con los acuerdos más completos, que han ido evolucionando hasta incluir, entre otras cláusulas, la obligación de celebrar una reunión científica de carácter anual o, en su defecto, la constitución de un comité científico conjunto, que garantice el escrutinio técnico de la ejecución del acuerdo. Las referencias al establecimiento del seguimiento de los buques por VMS son igualmente constantes, si bien en algunos países como Guinea Bissau ha quedado demostrada la falta de medios técnicos para implementar esta obligación, en ocasiones debida a la “malversación” de los fondos recibidos de Europa que, lejos de invertirse en la flota local en aras a la creación de puestos de trabajo y al fortalecimiento de la industria procesadora, se dedican a menesteres bien diversos. Señalamos como prototípico el caso mauritano que, recibiendo unos 86 millones de euros anuales por parte de Europa, a los que se suman otros 22 millones de las tasas pagadas directamente por los barcos, los dedica íntegramente a subsanar su deuda externa, perdiendo con ello una gran fuente de empleo y económica en un país con abundantes reservas pesqueras pero donde la contribución del sector al PIB ha caído del 12% en 1970 al 5% actual¹⁶².

Respecto a los países del área SADC, (**Southern African Development Community**), la característica principal de esta región marítima es que se extiende por dos océanos donde confluyen gran variedad de técnicas y capturas: en el sudeste del Océano Atlántico la pesca es de

¹⁶¹ En el caso marroquí el acuerdo está fuera de la relación UE-ACP, relacionándose Marruecos de manera bilateral con la Unión en el marco del proceso euromediterráneo y de la Política Europea de Vecindad. E.C. TEIJO GARCIA, op. cit., p. 266

¹⁶² P. LOVE, OECD, op. cit., p. 85

arrastre y se centra en las especies pelágicas, demersales y en los crustáceos¹⁶³, mientras que en el suroeste del Océano Indico se pescan a escala industrial las especies altamente migratorias y las transzonales, especialmente túnidos¹⁶⁴. No obstante su gran extensión, el control ejercido depende de la zona: mientras unos pocos países del SADC son economías emergentes (Namibia y Sudáfrica), la mayoría siguen ocupando los últimos puestos de los países en vías de desarrollo (Mozambique), por lo que el reparto de información sobre las actividades IUU es insuficiente y, las más de las veces, inexistente. No obstante lo cual, es justo señalar los esfuerzos continuados para superar tal situación entre los que destacan el programa Partnership for African Fisheries (PAF) desarrollado dentro del NEPAD (New Partnership for Africa's Development¹⁶⁵), encaminado a reforzar las políticas africanas respecto a la gestión y tráfico comercial de sus pesquerías. Mención especial merece el caso namibio, que desde su independencia en 1990 ha luchado con ahínco contra las prácticas IUU que venía sufriendo desde la década de los sesenta¹⁶⁶ a través del establecimiento de una fuerte política anti IUU, ora a nivel nacional creando su propio PAN y mediante la detención de buques dedicados a este tipo de prácticas¹⁶⁷, ora a nivel colectivo a través de su activa participación en OROPs (ICCAT, CCAMLR, SEAFO y Benguela Current Commission), tratados internacionales (es miembro de la CNUDM, FSA'95 y del Acuerdo de Cumplimiento del 93) y acuerdos multilaterales como el High Seas Task Force (HSTF), convocado en 2003 por los principales gobiernos de la Commonwealth (y Chile) para tomar medidas concretas contra la problemática IUU y donde participa como el único miembro africano de la asociación. Su actuación en el seno del SADC es también meritoria, habiendo

¹⁶³ Al respecto, D. BOYER & H. BOYER, *The large-volume small pelagic fisheries of the Southeast Atlantic, Angola, Namibia and South Africa* (2004). Report and Documentation of the International Workshop on the implementation of international fisheries instruments and factors of unsustainability and overexploitation in fisheries. Mauritius, 3-7 Feb., 2003, FAO Fisheries Report No. 700, Rome.

¹⁶⁴ Excepto Mozambique, todos los Estados de la región SADC ribereños del Océano Indico son miembros o cooperadores de la IOTC. Sudáfrica, donde convergen los dos océanos, es cooperante (no miembro) de esta OROP, que lo alienta a una pronta membresía.

¹⁶⁵ Información al respecto en www.nepad.org

¹⁶⁶ A principios de los sesenta las poblaciones de anchoa y sardina (ambas, especies pelágicas) decrecieron hasta casi el agotamiento debido al establecimiento de buques-factoría que procesaban el pescado a escasos kilómetros de las aguas jurisdiccionales namibias. A fines de esa misma década y principios de la siguiente, la proliferación de buques congeladores aumentó el interés por las pesquerías namibias hasta el punto de que, sólo las capturas declaradas, se incrementaron de 50.000 T. en 1964 a 820.000 T. en 1972. En *From hook to plate*, cit., p. v

¹⁶⁷ Ya desde principios de la década de los noventa, apenas obtenida la independencia de Sudáfrica y proclamados su MT y ZEE, Namibia detuvo y procesó once arrastreros españoles y uno congolés acusados de pescar ilegalmente en sus aguas, "sending a clear message to the international fishing community that Namibia was serious about its sovereignty." En P. LOVE, OECD, op. cit., p. 70

hospedado la Conferencia sobre IUU de la SADC en Windhoek a mediados de 2008, que dio como fruto una Declaración ministerial *ad hoc*¹⁶⁸, si bien rechaza la firma de acuerdos con la UE.

Por su parte, el **caso caribeño**, cuyas pesquerías se extienden desde Surinam (antigua Guayana holandesa) hasta Belice y las Bahamas, adolece del problema básico de su constitución en pequeños Estados (la mayoría insulares) con escasos medios técnicos y humanos, lo que dificulta el desarrollo de sistemas apropiados de MCS de cara a la prevención de las actividades IUU¹⁶⁹. En 2005, el CRFM (Acuerdo por el que se establece el Caribbean Regional Fisheries Mechanism, Ciudad de Belice, Belice 2002) con la asistencia financiera de la UE, revisó la situación actual de las actividades IUU y el MCS en las pesquerías de la región CARICOM/CARIFORUM y desarrolló una estrategia proponiendo un proyecto para alcanzar la efectividad del MCS en la región. El CRFM está tratando de movilizar recursos para implementar el proyecto y para mostrar su determinación y compromiso para proteger los intereses económicos de los países y prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU en la región. Al tiempo de escribir, los Estados miembros están incurridos en el borrador de una declaración sobre la pesca IUU.

Pacífico. La principal captura del pacífico occidental es el atún, gestionado a medias por el FFA (Pacific Islands Forum Fishery Agency) y la WCPFC, el primero actuando en las aguas nacionales de sus 17 Estados miembros y la segunda gestionando la pesca en Alta Mar¹⁷⁰. Sin embargo, esta “doble gestión” sigue siendo insuficiente, habida cuenta de la necesidad de asistencia técnica que ayude a incrementar la economía local de unos Estados ricamente abastecidos pero cuyas capturas nacionales no superan los 200 millones de dólares, mientras que las de los buques extranjeros que operan en

¹⁶⁸ Al respecto, véase *Study and Analysis of the status of IUU fishing in the SADC Region and an estimate of the economic, social and biological impacts*. Volume 2, Main Report, May 2008. Stop Illegal Fishing, The programme of support to tackling IUU Fishing in Southern Africa.

¹⁶⁹ Si bien a nivel nacional las actividades IUU son difíciles de cuantificar, en el conjunto de los Estados se consideran significativas. Datos al respecto (más recientes al tiempo de escribir) en Combating Illegal Fishing in the CARICOM Region, www.gov.vc/Govt/Government/Executive/Ministries/Agriculture&Fisheries/Fisheries/Fisheries.asp?a=3785&z=382

¹⁷⁰ Los Estados parte del FFA son Australia, Islas Cook, Estados Federados de Micronesia, Fiji, Kiribati, Islas Marshall, Nauru, Nueva Zelanda, Niue, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomon, Tokelau, Tonga, Tuvalu y Vanuatu. Sobre la actuación de la WCPFC véase T. Aqorau, “Moving towards a Rights-Based Fisheries Management Regime for the Tuna Fisheries in the Western and Central Pacific Ocean”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 22, No. 1, 2007, pp. 125-142

sus aguas ascienden a los dos billones, estimándose las pérdidas por pesca IUU en un billón de dólares¹⁷¹. La UE en colaboración con el FFA y la Secretaría de la Comunidad del Pacífico (SPC, Secretariat of the Pacific Community) ha puesto en funcionamiento, en marzo de 2011, el proyecto regional DEVFISH II, dotado con 8,2 millones de euros (10 millones de dólares) que durará aproximadamente cinco años y tiene un doble objetivo: el desarrollo a nivel local de las pesquerías (estableciendo estrategias de desarrollo, maximizando y dando transparencia a la industria procesadora local, expandiendo las exportaciones, etc.¹⁷²) y controlar la pesca IUU.

Ahora bien, no obstante lo dicho respecto a las relaciones ACP-UE¹⁷³, éstas no son idílicas ni lineales; destacando el problema constante de la omisión/ocultación de datos por parte de la Unión respecto a las pesquerías de los países ACP en los que faena. La UE, con medios para contabilizar los stocks existentes en los mismos, no lo hace, propiciando con ello una situación de desigualdad que los Estados ACP aceptan por pura necesidad, pero de la que han dado debida cuenta tras la reforma de la PPC en 2009¹⁷⁴. La CNUDM establece que los países que tengan un excedente pesquero que no puedan gestionar den acceso al mismo a terceros mediante acuerdos u otros arreglos (art. 62.2 CNUDM), para lo cual es bastante útil saber cuál es la cantidad exacta de excedente de que se dispone, de modo que puedan tomarse decisiones responsables respecto al número de buques que accederán al mismo, cuando y de qué manera. Los Estados ACP carecen de mecanismos apropiados que puedan determinar la situación de los stocks existentes en sus aguas, no pudiendo hacer tal valoración en aras a garantizar la sostenibilidad de sus recursos. Ante esta situación, los Estados ACP subrayan la obligación de la UE de desvelar el impacto que sus actividades provocan en las zonas de los Estados con los que firma Acuerdos de extracción y, cuando la información disponible fuera escasa, se aplicará el principio de precaución previsto en el Código de Conducta.

¹⁷¹ Datos disponibles en www.ffa.int/node/448

¹⁷² Una visión menos idílica y más preocupante (especialmente para el sector conservero español) de este tipo de acuerdos la encontramos en V. Mate, “Acuerdo Unión Europea – Papúa Nueva Guinea e Islas Fiyi. La amenaza del Pacífico.” En *Revista MAR* No. 502, Marzo 2011, pp. 14-19, Ministerio de Trabajo e Inmigración e Instituto Social de la Marina (ISA)

¹⁷³ Más al respecto en B. GOREZ, *The future of ACP-EU fisheries relations. Towards more sustainability and improved social and economic well being for ACP coastal communities*. Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA), 2006

¹⁷⁴ ACP/84/103/09 SEDT/HF/dn ACP Position on EU’s Common Fisheries Policy (CFP) Reform, Brussels, 16 December 2009.

Así las cosas, un ejemplo “casi perfecto” de reparto de información (y sólo la relativa a la situación de sus buques) lo encontraríamos, a día de hoy, sólo en Europa, donde cada Estado miembro provee a los demás de información a tiempo real acerca de la posición de sus buques; cooperación que se ha extendido a los Estados del pabellón extracomunitarios cuyos barcos faenan en aguas europeas¹⁷⁵. La puntualidad en la disponibilidad de los datos es la clave para identificar los barcos sospechosos, por lo que más que de un problema técnico, de lo que se trata es de encontrar una estructura institucional que permita el acceso a los datos y su distribución. Este modelo es, empero, prácticamente imposible de trasladar al resto del mundo, ya que supone la transferencia de poderes soberanos por parte de los Estados a la UE por medio de los tratados que regulan la PPC¹⁷⁶, por lo que no es de extrañar que los principales Estados de abanderamiento hayan mostrado sus reticencias a un sistema centralizado o a una red regional de reparto de información excusándose en la confidencialidad comercial o en el principio de jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón en AM, argumentos (a nuestro juicio) bastante flojos, habida cuenta la situación actual de los mercados y del papel cada vez mayor de los Estados ribereño, del puerto y de comercialización. Si, además, el Estado del pabellón es miembro del FSA’95, una excusa del tipo no tendría fundamento a la luz de su art. 21.1, donde se dispone que en las zonas de AM abarcadas por una OROP, los inspectores debidamente autorizados de un Estado Parte (del Acuerdo) que sea miembro de la organización, podrá subir a bordo e inspeccionar los buques pesqueros que enarboleden el pabellón de otro Estado Parte en el Acuerdo, sea o no éste miembro de dicha organización, a los efectos de asegurar el cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación de las poblaciones de peces, por lo que, en la medida en que un Estado es parte en el Acuerdo, estará

¹⁷⁵ Sobre VMS en Europa, véase Reglamento (CE) No. 2244/2003 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2003, por el que se establecen disposiciones de aplicación de los sistemas de localización de buques vía satélite. En el mismo sentido, pero respecto a la información sobre las autorizaciones de las actividades pesqueras de los buques pesqueros comunitarios fuera de las aguas comunitarias y al acceso de los buques de terceros países a las aguas comunitarias, véanse los arts. 8 y 12 (entre otros) del Reglamento (CE) 1006/2008 de 29 de septiembre de 2008 relativo a la autorización de las actividades pesqueras de los buques pesqueros comunitarios fuera de las aguas comunitarias y al acceso de los buques de terceros países a las aguas comunitarias.

¹⁷⁶ Sobre la renovada PPC véanse el Reglamento (CE) 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009 y la Commission Implementing Regulation (EU) No. 404/2011, (8 April 2011) laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No. 1224/2009 establishing a community control system for ensuring compliance with the rules of the Common Fisheries Policy (disponible online en www.eur-lex.europa.eu sólo en su versión inglesa)

consintiendo voluntariamente en una limitación del principio general en AM de jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón¹⁷⁷.

A la falta generalizada de información disponible sobre las capturas y a lo difícil de su consecución y reparto [de la información] por parte de determinados Estados y regiones, se une el hecho de que la detención de un buque dedicado a actividades IUU es, por regla general, poco probable (a pesar de los avances tecnológicos, dependerá siempre de la amplitud del área vigilada) y aun menos pernicioso para el infractor. En caso de aprehensión de un buque infractor, las sanciones suelen ser pequeñas en comparación con las capturas; un estudio canadiense señaló que si realmente se quiere debilitar a los operadores IUU, las sanciones deberían ser veinticuatro veces superiores a las actuales. Con frecuencia, además, éstas quedan impagadas, no pudiendo afrontar la tripulación el coste de las mismas y siendo desconocido el propietario del buque, por lo general oculto tras la pantalla de un entramado de empresas que bien pueden prescindir de un barco, de valor muy inferior al importe de lo capturado. Como veremos más adelante, la media de edad de los barcos utilizados por los operadores IUU ronda entre los 25 y los 40, su adquisición es fácil y barata y su vida útil se alarga hasta límites insospechados aun en detrimento de las condiciones de vida y trabajo a bordo, por lo que su sacrificio es un mal menor.¹⁷⁸

III. CONSECUENCIAS DE LA PESCA IUU

La principal consecuencia de la pesca IUU es la sobrecapacidad que, a su vez, acarrea serios problemas en los ámbitos ecológico, económico y social. La sobrecapacidad lleva a la sobrepesca y ésta a que los niveles de producción desciendan, a veces hasta la total desaparición de las pesquerías, lo que supone un problema ecológico, no sólo por la disminución de individuos sino también por su incidencia en los ecosistemas. La sobrepesca crea igualmente una oferta excesiva, reduciéndose los precios para los pescadores y creando problemas de abastecimiento a largo plazo (cuando la especie se haya agotado) a los consumidores, momento en el cual el sector pesquero, para seguir siendo rentable, recortará gastos eliminando empleos derivados de la pesca y la industria procesadora de pescado, con las consiguientes consecuencias sociales

¹⁷⁷ J.A. PUEYO LOSA, "Derecho del mar y libertad de pesca. Sobre las organizaciones regionales de ordenación pesquera y el Acuerdo de 1995", en J.A. PUEYO LOSA y J.J. URBINA, op. cit., pp. 159-183, especialmente p. 168

¹⁷⁸ Véase al respecto el epígrafe dedicado a las condiciones laborales en este mismo capítulo.

que ello implica sobre todo en aquellas comunidades donde la pesca es la principal fuente de empleo.

a. Consecuencias Ecológicas. Carencias del principio de precaución y del enfoque ecosistémico

La industria pesquera siempre ha dependido de la calidad medioambiental del océano para su productividad, por lo que sus relaciones con el medioambiente marino han tomado un nuevo significado cuando los recursos han empezado a escasear por culpa, entre otras razones, de la sobreexplotación propiciada por la pesca IUU¹⁷⁹. No es de extrañar, por tanto, que desde hace más de dos décadas las pesquerías se hayan convertido en una cuestión medioambiental, sobre todo desde que el incremento constante de los recursos experimentado en las décadas de los 60-70 (a un ritmo del 6% anual) empezó a frenarse en la siguiente y quedó definitivamente estancado en los noventa en unas 100 millones de toneladas anuales (con inclusión de los descartes) alcanzando así, en opinión de la FAO, “el máximo que cabe esperar obtener en la práctica de las poblaciones de peces libres del océano”¹⁸⁰. Con la entrada en el nuevo milenio, las capturas marinas mundiales descendieron de 87 millones de toneladas en 2000 a 84 millones en 2005, tendencia que continuó en 2006 (81,9 millones de toneladas, la tercera cifra más baja desde 1994),¹⁸¹ cerrándose la primera década con un montante todavía menor: en 2010 se registró una producción mundial de 77,4 millones de toneladas.¹⁸²

Como parte de la cuestión política que el medioambiente representa, las pesquerías (su conservación y gestión) han influido en gran medida en la legislación de los últimos tiempos, introduciendo nuevos principios como el de precaución y el enfoque ecosistémico, herramientas útiles para la recuperación de las especies sobreexplotadas pero que no siempre se utilizan. El primero surgió a la arena internacional en el contexto de las Conferencias

¹⁷⁹ Aunque la pesca legal también propicia la sobreexplotación de los recursos, nosotros haremos siempre referencia, con UN, COFI y los foros regionales, a la propiciada por los operadores IUU en el entendimiento de que éstos incumplen sistemáticamente la regulación establecida para mitigar las consecuencias adversas de la sobrecapacidad de la flota. En este sentido, entre otros, UNGA, United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Ocean Affairs (UNICPOLOS), First Meeting, 30 May-2 June 2000. Discussion Panel A Responsible Fisheries and Illegal, Unregulated and Unreported Fisheries, A/AC.259/1, 15 May 2001, para. 1

¹⁸⁰ FAO, The state of world fisheries and aquaculture 2008, SOFIA 2008

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² FAO, The State of World Fisheries and Aquaculture 2012, SOFIA 2012

Ministeriales del Mar del Norte sobre contaminación marina, extendiéndose después como principio clave para la conservación de las pesquerías en la Conferencia de Río de 1992¹⁸³ y en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002), donde el asunto se trató detalladamente. El enfoque ecosistémico, por su parte, fue ampliamente tratado en la Conferencia de Reykjavik sobre la pesca responsable en el ecosistema marino (2001). Igualmente, importantes cuerpos legales, tanto a nivel internacional (v.gr Convención para la biodiversidad (CBD) de 1992 e ISA¹⁸⁴), como regional (v.gr OSPAR) han demostrado un interés constante en el asunto, habida cuenta de que los recursos no son inagotables y de que el típico tratamiento legal donde el consumo humano era el principio básico (art. 2 Convención de Ginebra de 1958 sobre recursos vivos en Alta Mar) ha dado paso a nuevas regulaciones basadas en los principios de conservación y mantenimiento de los ecosistemas y la biodiversidad marinos mediante la sostenibilidad, de modo que el reto principal sea establecer el mejor balance posible (el más equitativo) entre el desarrollo de las pesquerías y las demandas sociales, con la debida consideración hacia las comunidades costeras más dependientes de esta industria, de cara a conseguir la prolongación de los recursos para generaciones futuras recuperando las poblaciones pesqueras sobreexplotadas, reduciendo los desechos y realizando esfuerzos renovados para una mejor ordenación. No obstante, las legislaciones medioambientales con frecuencia adolecen del llamado “efecto de la muñeca rusa”¹⁸⁵, solapándose regulaciones internacionales, regionales y nacionales que, con disposiciones casi idénticas, son igualmente ignoradas de manera sistemática por los free riders que, mediante las técnicas ilegales examinadas *supra*, perpetúan las nefastas consecuencias del modelo IUU. Pero como “es poco probable la reducción del exceso de capacidad sin una pesca que, de alguna forma, esté basada en derechos”¹⁸⁶, examinemos primero, siquiera sea

¹⁸³ Véase Capítulo 17 de la Agenda 21

¹⁸⁴ De acuerdo con el art. 145 CNUDM la responsabilidad de la Autoridad Internacional para los Fondos Marinos (ISA en sus siglas inglesas) es adoptar medidas que aseguren “la eficaz protección del medio marino contra los efectos nocivos que puedan resultar de esas actividades (en la Zona)”, medidas que incluyen la “protección y conservación de los recursos naturales (biodiversidad) de la Zona y prevenir daños a la flora y fauna marinas (enfoque ecosistémico)” (art. 145.b). Al respecto, Y. TANAKA, “Reflections on the conservation and sustainable use of genetic resources in the deep seabed beyond the limits of national jurisdiction”, en *Ocean Development & International Law*, Vol. 39, No. 2, 2008, pp. 129-149

¹⁸⁵ S. SADOWSKI, “Protection of the marine environment of the North Sea: the Russian doll effect”, en H. RINGBOM (Ed.), *Cooperating Norms of the law of marine environmental protection*, International Environmental Law & Police Series, London, 1997, p. 109

¹⁸⁶ FAO, Fisheries Report No. 658, FIID/R658 (Tri), Report of the Reykjavik Conference on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem, Reykjavik, Iceland, 1-4 October, 2001, Appendix

someramente, cuan fuerte es el impacto de los dos principios enunciados en la lucha contra la sobrepesca causada por la pesca IUU.

La CNUDM escasea en principios relativos a la conservación de los ecosistemas marinos, mezclando en su Parte XII medidas de conservación con otras de prevención de la contaminación. De hecho, las disposiciones relativas a la conservación de los recursos marinos vivos han sido criticadas con frecuencia debido a su “carácter general e insuficiente”¹⁸⁷, lo que da pie a interpretaciones diferentes por no imponer a los Estados deberes ni obligaciones concretas, al tiempo que no se especifican las consecuencias que tendría para éstos no acordar medida de conservación alguna. El FSA’95 es el primer acuerdo mundial de pesca que requiere el enfoque de precaución, cambiando ligeramente el discurso respecto a la gestión de las pesquerías. Se pasa del “máximo rendimiento sostenible” (119.1.1 CNUDM), variante del “óptimo rendimiento sostenible” del art. 2 Convención 1958, al “uso sostenible” (art. 2 FSA), en línea con el discurso de la Agenda 21, en el entendimiento de que el objetivo del máximo rendimiento sostenible se ha asociado con la pesca excesiva, “debido en gran parte a que no se enfoca adecuadamente la falta de certeza, o simplemente no se tiene en cuenta.”¹⁸⁸ Un análisis retrospectivo de las poblaciones de peces ha demostrado que con frecuencia la realidad no sigue el modelo previsto, e “intentar llegar al máximo rendimiento sostenible siguiendo un modelo puede conducir a la explotación excesiva de las poblaciones de peces e incluso a su colapso”¹⁸⁹ y con mayor razón, añadimos nosotros, si el tal modelo se basa en la “race to fish” descontrolada de los operadores IUU. El principio de precaución inspira la formulación y aplicación de medidas de conservación y ordenación relativas,

H, Observations from the Scientific Symposium by the Co-Chairs Mr. M. Sinclair and Mr. J. Singurjónsson (Documento no oficial. No se pidió a la Conferencia que lo aprobara).

¹⁸⁷ Al respecto, entre otros, A. COUVE RIOSECO, “Negociaciones sobre el régimen pesquero en Alta Mar en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas”, en *Pacífico Sur, Revista de la Comisión Permanente del Pacífico Sur*, Lima, Perú, n° 21, 1994. En el entendimiento latinoamericano de los países con gran Plataforma Continental, de los que Perú forma parte, este autor critica igualmente a la CNUDM respecto a la ambigüedad de la misma en lo relativo a unos pretendidos “derechos preferenciales de los Estados ribereños”, punto sobre el que discrepamos en el entendimiento general de que tales derechos vigentes sólo bajo la forma de “interés especial” de los Estados ribereños en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos en el AM adyacente a su MT, previstos en el art. 6.1 de la Convención de Ginebra’58 sobre pesca y conservación de recursos vivos en AM, dejaron de tener validez a partir de la creación de la ZEE.

¹⁸⁸ P.R. WADE, “The conservation of exploited species in an uncertain world: novel methods and the failure of traditional techniques”, en J.D. REYNOLDS, G.M. MACE, K.H. REDFORD & J.G. ROBINSON (Eds.), *Conservation of Exploited Species*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 2001, pp. 110-143

¹⁸⁹ A.E. PUNT & A.D.M. SMITH, “The gospel of maximum sustainable yield in fisheries management: birth, crucifixion and reincarnation”, en J.D. REYNOLD et all., op. cit., pp. 41-66

inter alia, a la captura incidental, la sobrepesca y la protección de hábitats que preocupen particularmente, sobre la base científica de “la información más fidedigna de que se disponga” (art. 6.3 FSA’95), lo que supone para Freestone & Makuch “the introduction for the first time of a truly environmental dimension into international fisheries law”¹⁹⁰, si bien es cierto que, como indica el art. 6.4 del Código de Conducta, los factores sociales, culturales y económicos de cada zona concreta juegan también un papel importante a la hora de aplicar la precaución.¹⁹¹

No obstante, “si bien el principio de precaución goza de una aceptación generalizada, en la práctica su grado de aplicación varía considerablemente”¹⁹², pues el mismo siempre tiene un impacto sistemático leve en la práctica, a no ser que se formule como obligación y que esté vinculado a un proceso concreto o a unos objetivos específicos, establecidos para cada especie¹⁹³, tarea que con frecuencia llevan a cabo las OROPs pero que de poco sirve, habida cuenta de la actuación constante de los operadores IUU, abanderados por países que no son miembros de ningún acuerdo ni OROP o que aún siéndolo (Panamá es miembro de la ICCAT y de la IATTC) no consienten en adherirse a los principales acuerdos de regulación pesquera aplicables mundialmente, con el consiguiente descrédito que ello supone para la OROP en cuestión. Del mismo modo, son muchos los Estados que, autorizados para

¹⁹⁰ D. FREESTONE & Z. MAKUCH, “The New International Environmental Law of Fisheries: The 1995 UN Straddling Stocks Agreement”, *Year Book of International Environmental Law*, Vol. 7, 1998, p. 18

¹⁹¹ Al respecto, por ejemplo, véase la intervención del Ministro de Agricultura, Silvicultura, Pesca y Medio Ambiente de Santa Lucía en la Conferencia de Reykjavik, relativa a la oposición de su país, pequeño Estado insular en desarrollo para más inri, a la moratoria de la caza de ballenas impuesta por la IWC por contravenir los intereses alimenticios del país. En FAO Fisheries Report No. 658 cit., Appendix K

¹⁹² A/CONF.210/2006/15, Anexo, Documento Final de la Conferencia de revisión, New York, 26 de mayo de 2006, párrafo 8

¹⁹³ Existe división de opiniones acerca de la naturaleza del principio de precaución, algunos no lo consideran como “generalmente aceptado” por su incertidumbre (BIRNIE & BOYLE, *International Law and the Environment*, Oxford, 1992, p. 98, y BODANSKY, “Scientific Uncertainty and the Precautionary Principle”, 1991, 33 *Environment*, p. 4), mientras que otros lo consideran como parte integrante del más amplio principio de desarrollo sostenible (Judge Weeramantry Separate opinión in the Gabeikovo-Nagymaros Case, Hungary vs Slovakia, 1997, ICJ Reports). Respecto a la dicotomía principio-obligación, A. Nollkaemper, “What you risk reveals what you value and other dilemmas encountered in the Legal Assault on risk”, en D. Freestone and E. Hey (eds.) *The precautionary principle and International Law. The challenge of implementation*, Dordrecht: Kluwer Law International, 1996, p. 80

pescar en zonas bajo control de una OROP, practican sin ambages la pesca IUU.¹⁹⁴

El enfoque ecosistémico¹⁹⁵, por su parte, actúa como instrumento de ordenación dirigido a fomentar la sostenibilidad de los recursos a través de dos vías de acción: 1) reglamentando la pesca de determinadas especies y 2) velando porque su explotación no afecte negativamente a otras poblaciones relacionadas o dependientes de la deseada,¹⁹⁶ ayudando con ello al mantenimiento de la biodiversidad mediante el ordenamiento de las actividades humanas, no del ecosistema. Revisando la literatura legal existente se comprueba como la ordenación basada en el ecosistema se ha adoptado como una estructura necesaria para la gestión de las pesquerías por muchos gobiernos nacionales y organismos internacionales, pero sólo unos pocos la han aplicado firmemente.¹⁹⁷ Según Parson¹⁹⁸, para implementar su aplicación sería necesario subdividir los conceptos y principios más generales en objetivos operacionales para poder así desarrollar indicadores y puntos de referencia, crear mecanismos de decisión para aplicar las medidas de gestión y revisar y evaluar las actuaciones. Desde la perspectiva político-económica las razones para fomentar la aplicación del enfoque se basan en los compromisos y acuerdos internacionales alcanzados y en la rentabilidad que supone un enfoque del tipo a largo plazo, no obstante, una implementación tal implicaría la redistribución de los costes entre los diferentes grupos interesados: una

¹⁹⁴ El 16,5% del total de las capturas de bacalao de profundidad en las aguas gestionadas por la CCAMLR entre 2003 y 2004 provenía de prácticas IUU. En la estación siguiente (2005-2006) el total de capturas IUU era de 3.080 toneladas. Cifras similares se repiten en el resto de OROPs, al respecto véanse DENZIL G.M. MILLER, 'Patagonian Tootfish-The Storm Gathers' en *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Paris, OECD, 2004 y M.A. PALMA et al., *Promoting Sustainable Fisheries* cit.

¹⁹⁵ Sobre el Plan de Aplicación de las decisiones de Johannesburgo, párrafo 30, apartado d)

¹⁹⁶ M. IGLESIAS BERLANGA, "Aspectos jurídicos del Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratorias", en *Revista Galega de Economía*, Vol. 18, No. 1 (2009), p. 4

¹⁹⁷ Entre otros, por ejemplo, el gobierno noruego estableció un plan de gestión para el mar de Barents, a día de hoy en fase de implementación (Nordic Council of Ministers et al., 2006, Report of the Bergen Conference on Implementing the Ecosystem Approach to Fisheries, 26-28 September 2006, Bergen, Norway, disponible en http://cieaf.imr.no/_data/page/6218/CIEAF_Conference_Report_230207.pdf.) y en la actualidad prepara otro similar para el mar de Noruega, amén de haber adoptado en 2009 un nuevo *Act* para la gestión de los recursos salvajes marinos vivos cuyo objetivo es asegurar la sostenibilidad y gestión económicamente rentable de estos recursos y de su material genético derivado. Más ejemplos sobre aplicación del enfoque ecosistémico a nivel nacional, regional e internacional en OECD, *Review of fisheries in OECD countries 2009* cit.

¹⁹⁸ S. PARSON, "Ecosystem considerations in Fisheries Management: theory and practice", en *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 20, No. 3-4, 2005, pp. 381-422

nueva piedra en el camino que hace aún menos rentable la pesca “legal” ante las actividades *low cost* de sus competidores IUU.

Queda visto, por tanto, que los dos principios básicos de conservación y gestión adolecen todavía de defectos que impiden su aplicación generalizada, no tanto por faltar una *opinio iuris generalis* al respecto, sino por cuestiones más terrenales como su poca rentabilidad a corto plazo. Ahora bien, en el caso de los operadores IUU la rentabilidad (que nunca podrá ser a largo plazo habida cuenta de la situación cada vez peor de las pesquerías) no conduce a la eficiencia sino al colapso de los recursos y al deterioro de los ecosistemas.

El colapso de las pesquerías: La sobrepesca propiciada por la pesca IUU conlleva al declive de la productividad al acabar con los individuos de mayor talla, esto es, lo más maduros y, por tanto, sexualmente activos para perpetuar la especie. Con los maduros fuera de juego quedan los juveniles, y habida cuenta de que la mayoría de las especies comerciales alcanzan tarde la madurez sexual, la consecuencia lógica es la disminución de los stocks, acabando con frecuencia en las redes esos mismos juveniles que los operadores IUU comercializan sin pudor, mientras que los legales los descartan por su falta de valor comercial, en cumplimiento de las leyes que impiden la comercialización de “undersized”. El descarte provoca la paralización del ciclo biológico (pues, aún siendo devueltos al mar, la mayoría ya están muertos) y por consiguiente se impide la recuperación de la especie¹⁹⁹. Otra manera de provocar el colapso de una pesquería es a través de la “pesca fantasma” originada por los aparejos de pesca perdidos y las redes extraviadas, especialmente las redes verticales que capturan a los peces atrapándolos por las agallas, que aún desechadas continúan pescando. Estas redes, fabricadas con fibras sintéticas no biodegradables que pueden permanecer en los fondos marinos durante décadas, generan no sólo la disminución constante del número de individuos, sino también el problema añadido de deterioro del ecosistema propiciado por el amontonamiento de cadáveres²⁰⁰. Al respecto,

¹⁹⁹ Según la FAO, los descartes en el mundo suponen 7,3 millones de toneladas, esto es, el 8% de todas las capturas. En el marco comunitario, se estima que los mismos representan el 13% de las capturas, llegando en algunos casos hasta el 90%, situación que responde tanto a razones técnicas relacionadas con los aparejos y artes de pesca, como a la gestión de caladeros o a razones puramente económicas o comerciales. En *Revista MAR*, No. 502, Marzo 2011, Ministerio de Trabajo e Inmigración e ISA

²⁰⁰ «In Washington State’s Putget Sound and Norwest Straits region, hundreds of derelict crab pots and gill nets have been documented on the seafloor. Divers observed 1 to 3 foot deep accumulations of bird bones under just one derelict net off San Juan Islands, where presumably bones had drifted down from decomposing carcasses, likely for years.” NRC (Natural Resources

UN alienta a los Estados a que, por sí mismos o por medio de las organizaciones y mecanismos regionales y subregionales de ordenación pesquera hagan frente a la cuestión estableciendo “un mecanismo que facilite el intercambio de información entre Estados sobre los tipos de redes y otros aparejos utilizados para la pesca, reunir, compilar y difundir periódicamente y a largo plazo información sobre aparejos de pesca abandonados y establecer inventarios nacionales de tipos de redes y otros aparejos de pesca, según proceda.”²⁰¹ No obstante, si bien es cierto que el problema de la pesca fantasma se ha tratado por parte de varias OROPs, la falta de datos científicos fiables al respecto es un hándicap notable que, de momento, impide ir más allá²⁰². Por su parte, la IMO, en el 62º periodo de sesiones de su Comité de Protección del Medio Marino (julio 2011) enmendó el Anexo V del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL 73/78) con vistas a reglamentar la notificación de la pérdida de artes de pesca que puedan suponer una amenaza importante para el medio ambiente o la seguridad de la navegación al Estado del pabellón y, cuando la pérdida se produzca bajo la jurisdicción de otro Estado ribereño, a ése Estado. Esta reglamentación está respaldada en el marco de las directrices para la aplicación del Anexo V, que se está examinando actualmente.

Deterioro ecosistémico: Los operadores IUU, utilizando técnicas prohibidas como redes de arrastre y deriva, aparejos no selectivos y explosivos o venenos, acaban no sólo con las especies buscadas, sino que también causan un gran número de bajas entre las especies dependientes y asociadas²⁰³, con las

Consultants) Inc., 2004. Norwest Straits Commission/Foundation Derelict Fishing Gear Removal Program. Report prepared by Natural Resources Consultants, Inc., Seattle, WA, USA.

²⁰¹ A/RES/60/31, La pesca sostenible incluso mediante el Acuerdo de 1995 sobre la aplicación de la Convención..., párrafo 79

²⁰² Las OROPs han empezado a abordar el tema de la pesca fantasma pero carecen de información científica detallada para combatirlo. Dos ejemplos: CCAMLR: “It was difficult for the Scientific Committee to make adequate assessments on catch rates and incidental mortality resulting from the activities of the IUU fleet. The Commission requested that SCIC and the Scientific Committee work intersessionally to obtain more information on characteristics of gillnets used and the catch and incidental mortality rates of gillnet vessels.” CCAMLR XXVI (27 October-7 November 2008) Hobart, Australia – ASOC Meeting Report, p. 6

NEAFC: “NEAFC is beginning to address the issue of ghost fishing in deep-sea areas through its Working Group on Deep-Sea Species. It is also beginning to address more environmental/ecological issues through its application of closed areas, [...] the ban on the use of gillnets in depths beyond 200 metres...” Performance Review Panel Report of the NEAFC, 2006, pp. 34 y 56

²⁰³ Según datos del SOFIA 2008 cit., se estima que las capturas incidentales representan cerca de una cuarta parte del total de la pesca mundial, si bien el Informe de la Consulta Técnica sobre la elaboración de directrices internacionales para la ordenación de las capturas incidentales y los descartes (Roma, 6-10 de diciembre de 2010) señala que “La estimación del importe total de las capturas incidentales a nivel mundial, incluidos los descartes, ha resultado difícil por varias razones”

consiguientes consecuencias para la biodiversidad y el mantenimiento de los ecosistemas. Las especies predatoras tienden a ser capturadas primero y, una vez esquiladas, la cadena alimenticia se rompe, simplificando (y debilitando) el ecosistema lo que, unido a los cambios ambientales²⁰⁴, afecta a la productividad futura de las especies que quedan y a la viabilidad de los ecosistemas. El ejemplo de los arrecifes de coral es significativo: cuando se acaba con las poblaciones de peces que habitan en los arrecifes y se alimentan de plantas, las algas tienen vía libre para expandirse (especialmente en aguas con grandes concentraciones de nitrógeno) y con su crecimiento incontrolado impiden la entrada de la luz solar, lo que provoca la muerte de los corales.

El problema de las capturas incidentales además de afectar a los juveniles, alcanza también a los mamíferos marinos, tortugas y tiburones, amén de las aves marinas (cada año mueren más de 300.000 aves, incluyendo 100.000 albatros y petreles²⁰⁵) que, atraídas por el cebo, quedan atrapadas en las redes. La captura de estas especies sin valor comercial pero sí medioambiental, es una de las consecuencias más conocidas de las prácticas IUU. Al respecto UN lleva desde la década de los noventa promulgando resoluciones que prohíben la pesca con redes de enmalle y deriva, siendo las más conocidas las resoluciones 44/225 y 46/215, estableciendo ésta última una serie de medidas (reducción de la flota, de la longitud de las redes y de las zonas de operaciones, entre otras) que aspiraban a reducir a la mitad tal actividad pesquera en medio año, suprimiéndola en uno. Veinte años después el problema persiste; las resoluciones siguen insistiendo en lo mismo pero ya no imponen plazos²⁰⁶. En 1999 se aprobó el PAI para reducir las capturas incidentales de aves marinas en la pesca con palangre pero su carácter de *soft law* y el fracaso de su pretensión principal (la creación de planes de acción nacional) no han contribuido a su expansión pese a que aporta gran cantidad de medidas, tanto técnicas (aumentar la velocidad de hundimiento del cebo,

y el último SOFIA con que contamos al tiempo de escribir, SOFIA 2012, tampoco da una cifra exacta.

²⁰⁴ Al respecto, el *Libro Verde de la PPC*, 2009, p. 21 establece que “El cambio climático va a influir drásticamente en el medio ambiente marino; los ecosistemas marinos y la biodiversidad que ya sufren la presión de la contaminación y la sobrepesca, se verán asimismo afectados por el aumento de las temperaturas y la acidificación, lo que inducirá cambios en la reproducción y abundancia de las especies y en la distribución de los organismos marinos, así como las alteraciones de las comunidades planctónicas...” En el mismo sentido, véase COFI/2009/8, 28 periodo de sesiones, El cambio climático y la pesca y la acuicultura, Roma, 2009

²⁰⁵ Información y datos estadísticos al respecto disponibles en www.birdlife.org

²⁰⁶ Entre otras resoluciones relativas a la pesca de altura a gran escala con redes de enmalle y deriva, pueden citarse las siguientes: A/RES 49/116 y 49/118, de 19 de diciembre de 1994, A/RES 50/25 de 5 de diciembre de 1995 y 57/142 de 12 de diciembre de 2002.

establecimiento de líneas espantapájaros, etc.) como operativas (concesión de licencias preferenciales a barcos con sistemas e instrumentos que reduzcan las capturas incidentales de aves marinas, establecimiento de zonas y periodos de veda, etc.) para prevenir las capturas incidentales de aves.

Ante este panorama, la solución más clara parece estar en las restricciones a la pesca mediante el establecimiento de zonas de protección pesquera y de programas de recuperación que incluyan límites al esfuerzo pesquero y vedas temporales y zonales al estilo de las practicadas por la CCAMLR²⁰⁷. No obstante, el incumplimiento sistemático de medidas de este tipo (especialmente por los Estados no miembros) conduce a la estrategia económica de incrementar los costes de los operadores IUU mediante el establecimiento de medidas comerciales como los embargos de sus capturas. Tomemos como ejemplo los practicados por ICCAT e IOTC sobre Estados no miembros que capturaban atún en las áreas bajo su control. Estas medidas parecen incentivar al cumplimiento de las normas como demostró la prohibición de importar atún proveniente de San Vicente y las Granadinas, levantada en 2001 cuando dicho Estado reforzó su cooperación con la ICCAT²⁰⁸. Los embargos pueden también incitar a algunas partes no

²⁰⁷ Entre otras, por CCAMLR: CM 32-09 sobre zonas de veda, CMs 41-02 a 41-11, 42-01(5), 42-02(6), 43-2(3), 43-03(3), 43-04(6), 51-01(5), 51-02(4), 51-03(2), 52-01(6) y 61-01(3) sobre estaciones de veda, CMs 32-4 a 32-17, sobre la prohibición de pescar especies concretas, CMs 25-02, 25-03, 33-02, 33-03, 42-01(6), 42-02(7) y 52-01(7) sobre regulación del esfuerzo pesquero. "...such measures have a positive environmental effect as they not only strive to protect a number of fished or related species at key times, they also afford general protection to the marine environment (e.g. CMs 32-02 and 32-03) since any potential environmental consequences of fishing are avoided." D.G.M. MILLER, E.N. SABOURENKOV & D.C. RAMN, "Managing Antarctic marine living resources: the CCAMLR approach", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 19, No. 3, 2004, pp. 317-363, en p. 342

²⁰⁸ En 1995 la ICCAT identificó un gran número de pesqueros que, abanderados por Honduras y Belice realizaban en su área grandes capturas sin declararlas y/o que pescaban en el Mediterráneo durante la temporada de veda. Tras varios intentos fallidos alentando a esos Estados a cooperar, la ICCAT, mediante la Recomendación 96-11 ("Recommendation regarding Belize and Honduras Pursuant to the 1994 Bluefin Tuna Action Plan Resolution", Madrid, ICCAT, 1996) prohibió a sus partes la importación de productos provenientes de esos dos países. Desde la adopción de estas restricciones la ICCAT implementó las sanciones comerciales contra los países que no cumplieran sus medidas, fueran miembros (Guinea Ecuatorial y Panamá) o no: Belice, Bolivia, Camboya, Honduras, Sierra Leona y San Vicente y las Granadinas, cuyo embargo fue estipulado por la resolución de 1998 "Resolution concerning the unregulated and unreported catches of tuna by Large-Scale Longline vessels in the Convention Area". Desde entonces, San Vicente asiste a las reuniones de la ICCAT y trabaja activamente para cumplir con sus medidas de conservación. De los países nombrados sólo tres (Bolivia, Sierra Leona y Camboya) siguen sin cooperar y continúan pescando. Al respecto, véase K.W. RIDDLE, "Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Is International Cooperation contagious?", *Ocean Development & International Law*, Vol. 37, No. 3-4, 2006, pp. 265-297, en p. 285.

Aun siendo el atún una de las especies más cotizadas en el mercado, la acción continua de las OROPs dedicadas en exclusiva a su conservación y gestión (en especial ICCAT, IOTC e IATTC)

contratantes a unirse a las OROPs como sucedió con Panamá y Honduras, miembros de la ICCAT desde 1999 y 2001 respectivamente.

Por su parte, la restricción del acceso a las pesquerías, particularmente en Alta Mar donde se practica el 100% de la pesca IUU²⁰⁹, se considera necesaria para evitar que ocurra una “tragedy of the commons”²¹⁰ pero lo cierto es que, si echamos un vistazo a la actuación reciente de las principales OROPs comprobamos como la adopción de medidas de conservación y gestión es escasa o está paralizada en algunos casos como el de la NEAFC que desde 1996 no adopta ninguna medida de conservación y gestión para los stocks de Alta Mar por falta de interés comercial y por los bajos niveles de actividad pesquera dentro de su área de acción²¹¹. El éxito limitado de la recuperación de pesquerías colapsadas a través de programas *ad hoc* llevados a cabo por los propios gobiernos (caso noruego) o por las OROPs competentes ha suscitado las perspicacias generales, dado su elevado coste y que los beneficios de la repoblación, aunque significativos, se conseguirían sólo a largo plazo. No obstante, la recuperación es imprescindible, habida cuenta de las previsiones que para 2030 auguran que la demanda mundial de pescado ascenderá a 180 millones de toneladas, no pudiendo, ni la acuicultura ni la producción agrícola, suplantar la producción proteínica proveniente de las pesquerías marinas²¹².

ha propiciado que el número de capturas IU disminuya notablemente en sus áreas de acción, viniendo a ocupar las especies demersales el primer puesto en el ranking de las capturas IU. Sobre las especies más capturadas ilegalmente véase D.J. AGNEW, J. PEARCE, G. PRAMOD, T. PEATMAN, R. WATSON, et al., Estimating the worldwide extent of illegal fishing. PLoS ONE 4(2): e4570. Doi:10.1371/journal.pone.0004570, San Diego, USA, February 2009, p. 3

²⁰⁹ En las áreas bajo jurisdicción nacional la actividad IUU se “reduce” al 75%. Al respecto, D. Evans, “The consequences of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing for Fisheries Data and Management”, FAO, Report of and Papers Presented at the Expert Consultation on IUU Fishing, Sydney, Australia, 15-19 May 2000, FAO Fisheries Report No. 666, Rome, 2001.

²¹⁰ La “tragedy of the commons” es una metáfora acuñada por el ecologista estadounidense G. Hardin para demostrar el inevitable agotamiento de los recursos pesqueros cuando el acceso a los mismos es libre y carece de regulación. G. HARDIN, “The tragedy of the commons”, *Science*, 162 (1968), pp. 1.243-1.248

²¹¹ Al respecto R.R. CHURCHILL, “Managing Straddling Fish Stocks in the North-East Atlantic: a multiplicity of instruments and regime linkage – but how effective a management?”, OLAV S. STOKKE (Ed.) *Governing high seas fisheries: the interplay of global and regional regimes*, Oxford University Press, 2001, p. 239.

²¹² Según SOFIA 2012: “Al ritmo que crece la población mundial, para poder mantener, al menos, el nivel actual de consumo de alimentos acuáticos per cápita, en 2030 el mundo necesitará 23 millones de toneladas adicionales de dichos alimentos. Ese suministro complementario deberá provenir de la acuicultura.” Entendiendo que la mayoría de las especies criadas en cautividad son carnívoras y de maduración sexual tardía (necesitan, por tanto, ingentes cantidades de alimento, también acuático, y bastante tiempo para alcanzar la talla de comercialización), la solución de la acuicultura no nos parece tan obvia.

En vista de la atomización de las posibles soluciones, en 2009 la Asamblea General de UN, mediante Res. 64/72 instó a los Estados a que redujeran y eliminaran las capturas incidentales, las capturas mediante aparejos perdidos o abandonados, los descartes y las pérdidas posteriores a la pesca, incluidos los juveniles, mediante la creación de disposiciones acordes con el Derecho Internacional y los instrumentos internacionales pertinentes, incluido el Código de Conducta de 1995²¹³. El COFI, en su 28º periodo de sesiones (marzo 2009) apoyó la convocatoria por la FAO de consultas encaminadas a la elaboración de tales directrices. Así, tuvieron lugar, primero la Consulta de Expertos (Roma, 30 noviembre a 3 de diciembre de 2009) y después la Consulta Técnica (Roma, 6-10 diciembre 2010). En la primera, la Secretaría preparó un documento de trabajo que sirvió de base a los trabajos de la segunda, donde se establecieron las medidas de ordenación de las capturas incidentales y reducción al mínimo de los descartes, a saber:

- a. Controles de los insumos y la producción.
- b. La mejora del diseño y el uso de artes de pesca y dispositivos de mitigación de las capturas incidentales.
- c. Establecimiento de medidas especiales y temporales.
- d. Establecimiento de límites y/o contingentes de las capturas incidentales.
- e. La prohibición de los descartes, cuando sea aplicable, siempre que las capturas conservadas no puedan ser liberadas vivas y se utilicen de una manera que sea acorde con el Código de Conducta de 1995.
- f. Incentivos para que los pescadores respeten las medidas de ordenación de las capturas incidentales y reducción de los descartes.

Estas directrices deben interpretarse y aplicarse como complemento de las medidas relativas a las capturas incidentales del PAI sobre aves marinas, el PAI tiburones y las directrices para reducir las interacciones y la mortalidad de las tortugas marinas en las actividades pesqueras. Su aplicación es universal y su finalidad, ayudar a los Estados y OROPs a aplicar el Código y el enfoque ecosistémico mediante la gestión eficaz de las capturas incidentales y la reducción de los descartes. Entre sus objetivos prioritarios destaca la mejora en la declaración y contabilidad de todos los componentes de la captura, de la cual, las capturas incidentales y los descartes constituyen subconjuntos, esto es, de lo que se trata es de propiciar los desembarques obligatorios de todas las capturas, lo que al tiempo de suponer un “ahorro” en cuanto a la biomasa

²¹³ UN Doc. A/Res/64/72, pár. 80

disponible, aclararía bastante las cifras de capturas mundiales, por el momento incompletas, tal como disponen, entre otros, la futura reforma de la PPC. Ahora bien, habida cuenta de la gran diversidad de regímenes de ordenación y sistemas de pesca de captura, es poco probable que los desembarques obligatorios se generalicen rápidamente. No obstante, estos argumentos pueden ganar terreno y, unidos al reconocimiento cada vez mayor de los aspectos prácticos de los enfoques ecosistémicos para la ordenación pesquera, cabe esperar su extensión, de hecho, actualmente se están desembarcando y utilizando grandes cantidades de capturas incidentales en muchas pesquerías, en particular en la pesca de múltiples especies en aguas tropicales²¹⁴.

b. Consecuencias sociales

El principal coste social de la pesca IUU es que afecta negativa y directamente a las comunidades pesqueras, particularmente a los Estados en desarrollo, fuertemente dependientes de sus propios stocks (que representan la principal fuente de alimentos)²¹⁵ y donde la pesca es la principal fuente de empleo. En 2006 se estimó que 43,7 millones de personas estaban directamente empleadas, ora a tiempo parcial, ora a jornada completa, y que más de 4 millones trabajaban eventualmente en el sector pesquero. En las últimas tres décadas el empleo en este sector (incluyendo la acuicultura) ha crecido más rápido que la población y empleo rurales, si bien es cierto que, a nivel global, el número de personas empleadas en la captura de pescado descendió un 12% entre 2001 y 2006 debido a la proliferación de medidas de reajuste y reducción de la flota pesquera, debido a los intentos por reducir la sobreexplotación y a las nuevas oportunidades que ofrece la acuicultura²¹⁶. No

²¹⁴ SOFIA 2012

²¹⁵ El pescado es rico en proteínas, micronutrientes y ácidos grasos esenciales, constituyendo el complemento perfecto en la dieta basada en carbohidratos, propia de los países en desarrollo donde incluso se comen las espinas, lo que proporciona una fuente de calcio. En los países en desarrollo con deficiencias alimenticias (LIFDCs: Low Income Food Deficient Countries) el consumo de pescado aporta el 22% de las proteínas animales, llegando este porcentaje al 88% en el caso de Sierra Leona, a la cola de los países en desarrollo según la FAO, donde 230.000 personas viven de la pesca tradicional que representa alrededor del 10% del PIB. Al respecto, M.F.S. GAMEIRO & J.D.K. WILSON. *The importance of marine fisheries to coastal community livelihoods in SADC countries*. (Maputo: Kusi Consultores Ltd.), 2003. T. BOSTOCK & S. WALMSLEY, “Enough to eat? Fisheries and Food Security”, en R. BOURNE & M. COLLINS (Eds.) *From book to plate: The state of marine fisheries. A Commonwealth perspective*, 2009, pp. 105-127

En líneas generales, según *The State of World Fisheries and Aquaculture 2012* (en adelante siempre SOFIA 2012), en 2009 el pescado representó el 16,6% del aporte de proteínas animales de la población mundial y el 6,5% de todas las proteínas consumidas.

²¹⁶ “En los últimos cinco años el número de personas que trabajan en la acuicultura se ha incrementado un 5,5% anual, frente a un aumento de sólo el 0,8% anual de las personas que

obstante, de acuerdo con los datos estadísticos más recientes con los que contamos al tiempo de escribir²¹⁷, por cada persona empleada en el sector primario se estima que hay cuatro trabajando en el secundario, que incluye el procesamiento y venta de pescado, por lo que la tasa de empleados rondaría los 170 millones. Según la FAO, aunando los empleos directos y los indirectos del sector pesquero, cerca de 520 millones de personas dependen del mismo, esto es, casi un 8% de la población mundial, la mayoría proveniente de Asia (el 87,3% de los pescadores y acuicultores viven en países asiáticos, principalmente China, India, Indonesia, Filipinas y Vietnam).

Teniendo en cuenta que la mayoría de los empleados del sector en los países en desarrollo llevan a cabo su actividad de manera artesanal (en el 50% de los casos como negocio familiar) a través de pequeñas embarcaciones (en el 90% de los casos, menores de 24 metros de eslora) que faenan en las aguas cercanas a la costa (se estima que el 80%)²¹⁸, la proliferación de operadores IUU, provistos de las últimas novedades tecnológicas en localización, captura y procesamiento de pescado a bordo, no parece ser una competencia muy limpia²¹⁹. Amén de reducir los recursos comunes disponibles para todos los interesados, el efecto más directo de las actividades IUU sobre los pescadores locales (legales) se traduce en el incremento de los costes (las capturas legales y las IUU acaban vendiéndose en los mismos mercados, pero los operadores legales pagan costes operativos más altos porque, ellos sí, acatan las medidas de conservación y gestión) y la disminución de los ingresos y exportaciones y, en última instancia, en la pérdida de puestos de trabajo. Los operadores IUU son *free riders* que se benefician, por tanto, de los sacrificios del resto, minando sus esfuerzos de cara a la conservación y el uso sostenible de los recursos, y a los que animan a incumplir también las normas, reclutándolos.

Las condiciones de vida y trabajo a bordo de las tripulaciones de los pesqueros IUU, provenientes en su mayoría de esos países en desarrollo con escasas oportunidades laborales, ignoran sistemáticamente los estándares mínimos de seguridad y salud en el trabajo para la gentes del mar previstos

trabajan en la pesca de captura, aunque ésta seguía representando en 2010 el 70% del total combinado.” SOFIA 2012

²¹⁷ SOFIA 2012

²¹⁸ Datos estadísticos en SOFIA 2012 cit. y G.P. POLITAKIS, “From tankers to trawlers: the International Labour Organization’s new work in fishing convention”, *Ocean Development & International Law*, 39, p. 120, 2008. Sobre los riesgos de este tipo de prácticas, véase M. BEN-YAMI, *Risks and dangers in small-scale fisheries: An overview*, ILO, Geneva, August 2000

²¹⁹ En el norte de Mozambique, por ejemplo, son frecuentes las disputas entre pescadores locales (artesanales) y los operadores industriales que interfieren en la zona de exclusión de tres millas establecida para priorizar en ella la actividad a pequeña escala.

por la ILO²²⁰ aprovechando la falta de control efectivo por parte de sus Estados del pabellón (FONC o unknown en su mayoría, como vimos *supra*), lo que acarrea una alta siniestralidad laboral basada, según la FAO, en dos causas principales: la ignorancia de los estándares de seguridad a bordo y la poca cualificación de los pescadores. Igualmente, y esto no es falta exclusiva de los operadores IUU, sino que afecta a todos los operadores, muchas regulaciones de seguridad generalmente aceptadas en los buques mercantes han encontrado reticencias en los pesqueros por parte de las propias tripulaciones, que veían en ellas una disminución de sus ingresos.

Las embarcaciones IUU operan movidas exclusivamente por el beneficio financiero que maximizan, minimizando (o directamente eliminando) los gastos normales de la actividad pesquera, lo que supone que la tripulación a bordo se exponga a peligros innecesarios y provoca un incremento en el número de accidentes, la mayoría de los cuales ocurren a consecuencia de errores humanos propiciados por la presión por obtener el mayor beneficio posible o simplemente por mantener la rentabilidad de la pesca en una situación de sobrecapacidad y sobrepesca donde la competición para hacerse con unos recursos limitados es intensa (utilizando la expresión inglesa, estamos ante una *race to fish*). Si a esto unimos que la mayoría de la tripulación no está suficientemente preparada y que ésta se reduce constantemente para ahorrar costes, la mortalidad en un sector ya de por sí peligroso, se dispara, siendo la consecuencia principal la eliminación de la fuente de ingresos que tales trabajadores aportaban a sus familias que quedan en situación de práctica indigencia, habida cuenta de la escasez de las pensiones de viudedad/orfandad (si es que existen) en sus países de procedencia.

El sueldo de los pescadores enrolados en barcos IUU oscila entre los 200 y 250 dólares mensuales debiendo permanecer a bordo durante periodos que, en ocasiones, pueden alcanzar los tres años de duración. Todo ello, sin derecho a vacaciones, pagas extra ni derecho a huelga. Los contratos que

²²⁰ El Convenio sobre el Trabajo marítimo (MLC 2006) y el Convenio sobre el trabajo en la pesca (ILO Convention No. 188) de 2007, son los dos instrumentos principales y más recientes que aspiran a reemplazar la amalgama de convenios que cubren de manera fragmentaria los aspectos del trabajo de gente de mar y pescadores. No obstante la reducción normativa, los operadores IUU ignoran su aplicación. Para un estudio detallado de estos dos convenios véase G.P. POLITAKIS, op. cit., pp. 119-128. Sobre la efectiva aplicación (o no) del resto de convenios ILO para gente de mar y pescadores véase el Informe de la Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011, ILC.100/III/1A, pp. 835-855 (disponible online en www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm)

firman, totalmente ajenos a las previsiones mínimas de ILO²²¹ e IMO²²², contienen cláusulas abusivas que imponen retenciones (es común el establecimiento de fianzas que deben depositarse al iniciarse el contrato y que sólo se recuperan si éste se concluye totalmente) o la pérdida de lo cobrado hasta el momento si el trabajador encuentra otra oferta dejando inconcluso el contrato. Hay igualmente casos en que se paga por trabajar, así los filipinos que deben adelantar dos meses de salario (450 USD) para conseguir contratos de tres años de duración en las condiciones señaladas. En el caso de los pescadores chinos de Yongchuan (provincia de Sichuan), no solo deben pagar 470 USD para asegurarse un puesto en el barco, sino que deben practicarse además la operación de apendicitis, valorada en unos 47 USD que, igualmente, corren a cuenta del pescador²²³.

Junto con los derechos laborales, también los derechos humanos²²⁴ más elementales son ignorados por los operadores IUU que con frecuencia se deshacen de la tripulación abandonándola, sin recursos para volver a casa, en cualquier puerto extranjero²²⁵ o, debido a las pésimas condiciones de

²²¹ El art. 3 del Convenio sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar, No. 22 (1926) requiere en su art. 3 que deberán darse facilidades razonables a la gente de mar para que examine el contrato de enrolamiento antes de firmarlo, debiendo firmar el acuerdo en las condiciones prescritas en la legislación nacional y debiendo preverse las disposiciones adecuadas para garantizar que la gente de mar comprenda el sentido de las cláusulas del contrato. Los mismos requisitos se han incorporado en el art. A2.1, párrafo 1), b), del Convenio sobre el trabajo marítimo (MLC 2006), pero ni una ni otra regulación se cumple por parte de los operadores IUU. Sobre el MLC véase J. AZKUE MANTEROLA, “Convenio Marítimo 2006. Mucho más que un convenio para los trabajadores de la mar”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, No. 82, 2009, pp. 39-43

²²² La principal regulación IMO para los barcos pesqueros es el Protocolo de Torremolinos (1977, revisado en 1993) que a día de hoy no ha logrado las adhesiones suficientes para entrar en vigor.

²²³ P. LOVE, OECD, op. cit., p. 71

²²⁴ Sobre la violación sistemática de los derechos humanos y las condiciones de vida de las tripulaciones IUU véase M. GIANNI & W. SIMON, *The changing nature of high sea fishing: how flags of convenience provide cover for illegal, unreported and unregulated fishing*. Australian Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, International Trade Workers’ Federation and WWF International, 2005. En el mismo sentido, *Out of sight out of mind: Seafarers, Fishers & Human Rights*. International Trade Workers’ Federation, London, 2006 y *All at sea: the abuse of human rights aboard illegal fishing vessels*. Environment Justice Foundation (EJF), London, 2010.

²²⁵ A pesar de que existe un convenio específico sobre repatriación de la gente de mar (ILO Conv. No. 166, 1987, revisión de la anterior Conv. No. 23 de 1926) y una Recomendación sobre repatriación de la gente del mar (1987) No. 174, su efectividad y aceptación son casi nulas (el convenio sólo cuenta con siete adhesiones) y la cosa no parece mejorar pese a la inclusión de cláusulas relativas a la repatriación de la tripulación a costa del propietario del buque, incluida en el Convenio 188 sobre el trabajo en la pesca (2007). En la práctica, el recurso previsto contra el propietario del buque es muy limitado y no cumple con su función de proteger a la tripulación abandonada. Las obligaciones del Estado del pabellón no se cumplen y los pescadores se ven en situación de indefensión al no poder localizar al propietario del buque ni tener acceso a la ayuda consular en el puerto donde hayan sido abandonados. El Estado del puerto y el de la nacionalidad de la tripulación pueden intervenir discrecionalmente prestando asistencia a los miembros de la tripulación, pero no están obligados a ello. A día de hoy, a nivel nacional, sólo China satisface las

seguridad a bordo, ponen en peligro o incluso acaban con la vida de los tripulantes como en el caso del Amur que, habiendo dejado Punta Arenas en octubre de 2000 con una tripulación de cuarenta pescadores de diversas nacionalidades a bordo (coreanos, españoles, peruanos, daneses, indonesios y chilenos), se hundió pocos días después (el 9 de octubre de 2000) mientras pescaba ilegalmente bacalao de profundidad en la ZEE de las islas Kerguelen²²⁶ (Océano Indico). Las condiciones a bordo eran pésimas: no había extintores, el equipo de salvamento no funcionaba, las salidas de emergencia estaban bloqueadas y ninguno de los tripulantes estaba asegurado; características comunes de los “floating coffins” (ataúdes flotantes), nombre con el que se conoce a las embarcaciones IUU en lo relativo a condiciones de seguridad para la tripulación. El previsible resultado fueron catorce pescadores ahogados.

Por último, los operadores IUU pasan por alto la normativa sobre salud e higiene en el trabajo a la hora de capturar, almacenar y procesar el pescado, lo que supone un riesgo real para los consumidores finales, comprometiendo la seguridad alimenticia. En el caso europeo, la legislación relativa a la higiene de los productos alimenticios, el conocido como “paquete higiene²²⁷”, determina que las importaciones de productos estén sujetas a una certificación oficial,

pretensiones del Convenio mediante Reglamento de 14/04/2007 (especialmente los arts. 31 a 34 sobre el derecho de la gente de mar a la repatriación). El último caso del que tenemos noticia, al tiempo de escribir, es el buque AG Bless, de pabellón panameño, abandonado el pasado 25 de noviembre de 2009 en el puerto de Dakar, Senegal (notificado el 24 de febrero de 2010) con tres tripulantes a bordo, nacionales de Myanmar. Todos los casos notificados están disponibles online en ILO, Database on reported incidents of abandonment of seafarers, www.ilo.org/dyn/seafarers/seafarersBrowse.list?p_lang=en

²²⁶ Kerguelen se anexionó a Francia en 1893 y se instalaron en la isla varios centros de investigación científica. El personal laboral de estos centros es la única población existente. Sobre el Caso Amur, véase D.J. AGNEW & G.P. KIRKWOOD, *A statistical method for analyzing the extent of IUU fishing in CCAMLR waters: application to Subarea 48.3*. CCAMLR WG-FSA-02/4

²²⁷ Reglamento (CE) 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios (modificado por los Reglamentos (CE) 1019/2008 y 219/2009), Reglamento (CE) 2073/2005 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2005, relativo a los criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios, Reglamento (CE) 2074/2005, de la Comisión de 5 de diciembre de 2005, por el que se establecen medidas de aplicación para determinados productos con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) 853/2004 del PE y del Consejo y para la organización de controles oficiales con arreglo a lo dispuesto en los Reglamentos (CE) 854/2004 del PE y del Consejo y (CE) 882/2004 del PE y del Consejo, se introducen excepciones a lo dispuesto en el Reglamento (CE) 852/2004 del PE y del Consejo y se modifican los Reglamentos (CE) 853/2004 y 854/2004. En 2009 la Comisión analizó la experiencia adquirida durante la aplicación de los mencionados reglamentos en el Informe de la Comisión al Consejo y al PE sobre la experiencia adquirida con la aplicación relativos a la higiene (COM(2009) 403 final – no publicado en el DOUE). El informe no sugiere ninguna solución detallada, no obstante la Comisión estudiara si es necesaria una propuesta de mejora del paquete de higiene alimentaria conforme a las dificultades identificadas en el mismo. Fuente: www.europa.eu

basada en el reconocimiento por la Comisión Europea de la autoridad competente del tercer país, que debe disponer de los poderes y recursos legales suficientes para garantizar las inspecciones y controles a lo largo de toda la cadena productiva, cubriendo todos los aspectos de higiene, salud pública y salud animal para los productos involucrados, lo que no siempre se cumple o se cumple a medias. La Comisión, asistida por el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad Animal²²⁸ elabora listas de terceros países a partir de las cuales están permitidas las importaciones de productos de origen animal, pero es la autoridad competente del tercer país la que negocia con la UE e intercede por las partes interesadas, realizando inspecciones *in situ* y concediendo autorizaciones condicionales si se cumplen los requisitos de infraestructuras y equipamiento. La autorización plena se concede en una nueva visita y cuando se compruebe que se cumplen los requisitos de los Reglamentos (CE) 852/2004 y 853/2004, siendo la Autoridad Competente del tercer Estado la que otorga un número de autorización a los buques, que quedan así incluidos en las listas positivas de la Dirección General de Salud y Consumidores (DG Sanco). Hasta la entrada en vigor del Reglamento 1005/2008²²⁹ el 1 de enero de 2010, ninguno de los instrumentos europeos obligaba a que se probase la legalidad de las capturas, lo que propició las prácticas IUU entre los operadores con número DG Sanco que siguieron exportando a Europa capturas provenientes de zonas explícitamente descartadas por su falta de infraestructuras y control, pero que son abundantes caladeros²³⁰. No obstante, aún a día de hoy con el Reglamento

²²⁸ Sobre este Comité véase el Reglamento (CE) 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31 de 1 de febrero de 2002), modificado por los Reglamentos (CE) 1642/2003 y 575/2006

²²⁹ Sobre el Reglamento 1005/2008 y la problemática de las importaciones provenientes de terceros Estados, véase M. TSAMENYI et al., "The European Council Regulation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An international fisheries law perspective", *The International Journal of Marine and Coastal Law* 25 (2010), pp. 5-31

²³⁰ Es el caso, por ejemplo, de Sierra Leona, expresamente excluida de la lista de la Decisión de la Comisión de 18 de febrero de 2008, que enmendaba la anterior decisión 2006/766/EC, estableciendo la lista de los Estados y territorios desde los que se permiten las importaciones de productos pesqueros para consumo humano, pero de donde provienen gran cantidad de capturas efectuadas por buques IUU como el Apsari-3 (número DG Sanco KORF-098), avistado ese mismo año 2008 por EJJF a cinco millas de la costa, zona reservada para la pesca artesanal e importante criadero. El arresto del buque fue posible gracias a la intervención de las Fuerzas Armadas del país (pese a lo limitado de sus medios), el 1 de noviembre de 2008. Una vez a bordo, se comprobó como el pescado capturado, amén de incumplir los principios generales de higiene alimentaria del Codex Alimentarius de la FAO y los principios APPCC, era empaquetado de forma fraudulenta cambiando el origen del pescado capturado, supuestamente, en Corea "at sea in the Atlantic" (indicación no sólo falsa, sino también insuficiente de acuerdo con el Reglamento de la Comisión

IUU ya en vigor y pese a la constante labor informativa de la Comisión para con los terceros Estados, tanto con los incluidos en las listas positivas de la DG Sanco, como en las de buques IUU, y a la estrecha colaboración mediante reuniones regulares de la DG Sanco y la DG Mare (Dirección General de asuntos marítimos y pesquerías) con terceros países para asegurar el cumplimiento y aplicación correcta de la legislación, tales fines son difíciles de cumplir, habida cuenta de lo escaso de los medios de seguimiento, vigilancia y control (especialmente en el caso africano) sobre unos buques que, pasando largas temporadas en el mar, evaden las inspecciones y faenan ocultando sus signos distintivos (nombre, números IMO y DG Sanco y cualquier otro identificador visible) fomentando con ello la existencia de barcos “formalmente legales” (por ostentar, que no hacer ostentación, del número DG Sanco), pero ilegales en la práctica.

c. Consecuencias Económicas

El aumento de la demanda de pescado, incentivado por la globalización de los mercados y el aumento demográfico, ha hecho de éste uno de los bienes de consumo más comercializados, con una cuota de mercado del 13% entre los conocidos genéricamente como “productos agrícolas”. En 2006 el comercio mundial de pescado y productos pesqueros alcanzó su record de exportaciones por valor de 86,4 billones de dólares (USD), diez veces más que en 1976, fecha en la que aparecieron las primeras estadísticas al respecto. Según la FAO, la cantidad de pescado disponible para consumo humano, se estima que alcanzó los 110 millones de toneladas en 2006, generando una media de 16,7 kg per cápita, si bien con grandes diferencias entre Estados e incluso dentro de una misma región. Más de 150 países exportan parte de su producción pesquera y cerca de 180 importan productos pesqueros²³¹, de ellos China y Europa, primera y tercera potencia pesquera mundial respectivamente, son los dos principales consumidores, y en el caso chino,

2065/2001 de 22 de octubre de 2001, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 104/2000 del Consejo en lo relativo a la información del consumidor en el sector de productos de la pesca y la acuicultura). Éste y otros ejemplos de barcos incluidos en la lista positiva de la DG Sanco pero que practican la pesca IUU en *Dirty fish. How EU hygiene standards facilitate illegal fishing in West Africa*, Environmental Justice Foundation (EJF), London, 2010, pp. 11 y ss.

²³¹ H.S. UPTON and V. VITALIS, “Stopping the High Seas Robbers: Coming to grips with Illegal, Unreported and Unregulated Fisheries on the High Seas.” Round Table on sustainable development, OECD, Paris 2003, p. 9

como vimos *supra*, el sector pesquero, tanto la pesca de captura como la acuicultura, es una fuente creciente de ocupación.

Ahora bien, no obstante lo dicho, estos datos no reflejan con precisión el estado actual de las pesquerías por dos razones: 1) no se tienen en cuenta las actividades llevadas a cabo por las flotas artesanales que practican la pesca a pequeña escala y 2) las actividades IUU, de gran interés para la evaluación de los beneficios económicos provenientes del sector pesquero, no se reflejan, ni en el FishStat Plus de la FAO²³² a nivel internacional, ni mucho menos por cada uno de los gobiernos (Estados del pabellón), a nivel estatal. Esta falta de datos e información hace que sea más difícil atajar el problema; especialmente en el caso de los operadores IUU, cuya actividad es básicamente clandestina, por lo que la obtención de datos fiables acerca de la cantidad de pescado capturado por éstos es muy difícil. La comparación de las estimaciones de los stocks hechas por las OROPs, con las capturas legales, de las que sí se tienen datos fiables, pueden ofrecer una estimación aproximada de las prácticas IUU, si bien es cierto que tales evaluaciones son bastante restringidas por centrarse en zonas y/o especies concretas. Por otra parte, el problema de la pesca IUU se relativiza, en ocasiones, por las propias OROPs: mientras algunas como la CCAMLR sugieren que, con los datos sobre la mesa, las capturas de buques IUU llegan a una cuarta parte del TAC en su zona, otras como la IATTC no consideran “importantes” tales capturas.

Así las cosas, las actividades IUU siguen proliferando a la sombra de cualquier intento de cálculo o evaluación, como un negocio eminentemente rentable que, con la ley de la oferta y la demanda en la mano, venderá la mercancía todavía disponible a precios más elevados dada la escasez del producto ofertado y el aumento constante de la demanda. El precio del bacalao de profundidad, que dobló su valor, llegando a los 12€/kg entre 1996 y 2000, y que ha seguido aumentando desde entonces, es un buen ejemplo. Como todo negocio que marcha bien, las cifras de capturas IUU no son en absoluto despreciables: si bien variables, por la falta de información fiable ya mencionada, las estimaciones globales de capturas IUU (en puridad, IU) oscilan entre los 10 y los 28 millones de toneladas, lo que en datos económicos se traduce en un baremo de 9 a 25 billones de dólares (USD). Sólo la cifra menor supone ya unas pérdidas para los operadores legales de, al menos, el 10% del valor de las exportaciones globales de pescado y productos

²³² www.fao.org/fishery/statistics/software/fishstat

pesqueros²³³. La “fórmula del éxito”, citando a Agnew & Barnes²³⁴, parece clara:

$$\text{IUU incentive} \sim \text{Profit from IUU fishing} = \text{Benefit from IUU fishing} - \text{Cost of IUU fishing.}$$

Para que esta ecuación se cumpla, aparte del incremento constante de los precios, concurren otras ventajas de tipo financiero que apoyan la proliferación de prácticas IUU, que hacen de ésta una actividad *low cost*, con pocos riesgos y buenas recompensas.

Frente a los costes normales que han de afrontar los operadores legales, los ilegales los recortan hasta extremos impensables en detrimento de las condiciones de salubridad y seguridad en el trabajo.²³⁵ Exceptuando el sueldo del capitán del buque IUU, que suele asumir responsabilidades especiales, con frecuencia ligadas al valor de lo capturado, el coste derivado de los salarios de la tripulación es ínfimo si lo comparamos con los salarios de los trabajadores de un buque legal (que por regla general suponen entre un 30 y un 50% del coste total de la actividad pesquera), entre otras cosas, por la falta de aseguración de la tripulación y porque, en ocasiones, el salario se cobra, en parte, en especias.

Otro coste que los operadores IUU no afrontan son los entre 3.000 y 5.000 dólares (USD) de media que cuesta un equipo de VMS, los 400 a 1.000 dólares anuales que cuesta su mantenimiento y los entre 300 y 500 dólares diarios de un observador a bordo²³⁶. En el primer caso, sin embargo, habida cuenta de la gran variedad de sistemas disponibles en el mercado²³⁷ y a lo fácil que resulta manipular el GPS integrado, pudiendo usar uno manual o un

²³³ SOFIA 2008, cit.

²³⁴ D.J. AGNEW and C.T. BARNES, *Economic aspects and drivers of IUU...* cit., OECD, 2004, p. 3

²³⁵ Se estima que entre el 13 y el 31% de las capturas globales anuales son fruto de la actividad de buques IUU, por lo que no es de extrañar que, al igual que sucede con las capturas, la mayoría de los accidentes laborales a bordo no se reflejen estadísticamente.

²³⁶ K. KELLEHER, “The Costs of Monitoring, Control and Surveillance of Fisheries in Developing Countries”, FAO Fisheries Circular No. 976, Rome, 2002

²³⁷ Los equipos ya preparados para transmitir datos falsos cuestan, de media, unos 2.500 dólares (USD). Según un estudio financiado por la Comisión Europea, “of the nine terminals most commonly used in VMS, only one requires an external navigation system whilst the majority have separate navigation and communications systems that provides only the most marginal protection from tampering. One-third of the pieces of equipment are fully integrated.” En R. GALLAGHER, *Fishing Vessel Monitoring Systems: Past, present and future*. Report prepared for the High Sea Task Force, Paris, 2005, disponible online en www.high-sea.org En el mismo sentido, B.K. SOVACOOOL, “A game of cat and fish: How to restore the balance in sustainable fisheries management”, en *Ocean Development & International Law* 40, 2009, pp. 97-125

simulador para mandar datos falsos acerca de la posición del buque, el problema se traslada de la falta de sistemas de control a la manipulación de los existentes por los operadores IUU, que al tiempo que ahorran el coste derivado de su mantenimiento, juegan con ventaja al ratón y al gato con las autoridades costeras y las OROPs. El caso del Viarsa I, hallado pescando ilegalmente en la zona de pesca australiana de la isla Heard y arrestado a 2.000 millas de Ciudad del Cabo después de tres semanas de persecución (*hot pursuit*) por los mares del sur en agosto de 2003, es el caso más conocido de envío de datos falsos, distando 3.000 millas su posición real de la que transmitía su VMS.

Otro ahorro considerable para los operadores IUU es el derivado del consumo de combustible, que, por regla general, obtienen a través de buques de reabastecimiento en el mar, esto es, “canales informales” que propician que los operadores IUU, aun no beneficiándose de las subvenciones al respecto, puedan ahorrarse, evadiéndolos, los impuestos sobre hidrocarburos. El reabanderamiento es, en este mismo sentido, un mecanismo frecuentemente utilizado para evadir impuestos, todo lo más cuando muchos de los Estados con registros abiertos utilizados al efecto son paraísos fiscales con mínimas exigencias para los armadores, conglomerados de empresas opacas habilísimas a la hora de “disfrazar” el barco, cambiando nombres, titularidades y pabellones, ocultando números identificativos, etc.

Por último, el coste derivado de la compra del barco, que desde luego descende en los casos de buques antiguos y de segunda mano, especialmente de aquellos incluidos en *black lists* por su previo historial IUU²³⁸, bien puede sacrificarse si tiene lugar un arresto por parte de las autoridades costeras o de un tercer Estado, habida cuenta del valor mucho mayor de la captura. A esto se suma que, por regla general, el valor nominal de un barco long liner de entre 500 y 1.000 toneladas (en torno a los 1,2 millones de dólares) con frecuencia se devalúa en las estimaciones de los tribunales (especialmente por el ITLOS) sobre los barcos IUU arrestados, siendo mucho menores que su valor de mercado. Así, entre otros, el caso del Camouco, originariamente valorado en veinte millones de francos por las autoridades francesas que lo arrestaron, pero sobre el que el Tribunal²³⁹ impuso una sanción de sólo ocho,

²³⁸ Haciendo referencia a las consecuencias económicas de la legislación noruega sobre black lists de buques IUU, véase O.S. STOKKE (Ed.) *Governing High Seas Fisheries: The interplay of global and regional regimes*. Oxford University Press, 2001, pp. 273-301

²³⁹ ITLOS, Camouco Case (Application for Pront Release), Panama vs France, February 2000, disponible en www.un.org/Depts/los/

acorde con las pretensiones panameñas. Esta situación, repetida en otros casos (Monte Confurco, Grand Prince, Volga, etc.) atiende a la pretensión del demandante de incrementar la fianza a través del establecimiento de una valoración al alza del buque, así sea éste una chatarra flotante, mientras que el demandado busca exactamente lo contrario, valorando a la baja. Es por todo lo dicho que, basándonos en un año de trabajo de doscientos días (aprox.) y teniendo en cuenta las fluctuaciones del mercado, las capturas serán siempre más rentables que los gastos generados para su obtención, como puso de relieve el caso Volga, donde el valor del barco de pabellón ruso arrestado por Australia y del combustible que llevaba a bordo: 1,9 millones de dólares, era exactamente el mismo que el de la carga de 130 toneladas de *Patagonian toothfish* que transportaba.

Así las cosas, concluimos con la OECD²⁴⁰ que la actividad económica que representa la pesca IUU continuará hasta tanto los beneficios sigan excediendo de los costes, por lo que la solución más realista es acabar con la rentabilidad del negocio a través, entre otras, de las medidas adoptadas por el Estado del puerto impidiendo el desembarco de las capturas IUU y con ello el acceso al mercado de las mismas, asunto que trataremos en el capítulo pertinente.

²⁴⁰ OECD, Why fish piracy persist, cit., véase su nota al pie No. 14

CAPÍTULO III

LA PESCA IUU (II): ACTORES IMPLICADOS

I. EL ESTADO DEL PABELLON

Del Estado del puerto y del ribereño hay que distinguir el Estado de abanderamiento del buque con el que existe o, al menos, debe existir en teoría un vínculo genuino buque-Estado, del mismo modo que ocurre con las personas físicas²⁴¹. Por el hecho de ostentar la nacionalidad de un Estado, éste es el primer responsable de la actuación del buque, ya sea dentro de los límites donde ejerce jurisdicción nacional, en AM o en zonas bajo soberanía y jurisdicción de terceros Estados.

En AM, donde rige el principio de libertad, el Estado del pabellón es el principal responsable de la actuación del buque que abandera, regla frágil que

²⁴¹ El desarrollo del concepto del vínculo genuino buque-Estado en Derecho Internacional está íntimamente ligado a la nacionalidad de las personas físicas, habiéndose tomado como ejemplo casos jurisprudenciales como el *Muscat Dows* (Francia vs. Gran Bretaña, 1905) y el caso *Nottebohm* (Liechtenstein vs. Guatemala, 1955), éste último basado en el art. 1º de la Convención de La Haya sobre conflicto de leyes de nacionalidad (1930), según el cual “la ley instrumentada por un Estado para determinar quiénes son sus nacionales debe ser reconocida en otros Estados siempre que sea consistente con [...] la costumbre internacional y los principios de la ley generalmente reconocidos con respecto a la nacionalidad.” Si bien es cierto que, por la especificidad del caso particular, la definición de “conexión genuina” que la CIJ da no añade gran cosa al debate sobre el significado del concepto respecto a la nacionalidad de los buques, el caso *Nottebohm* refleja las consecuencias que pueden derivarse de la falta de un vínculo genuino, entre otras, el no reconocimiento de la nacionalidad por un tercer Estado bajo circunstancias específicas. No obstante (como se verá), andando el tiempo se ha demostrado como el requisito previo al registro (matriculación) del vínculo genuino, importado de la relación entre individuos y Estados, no encaja en las relaciones buque-Estado, por confluir con frecuencia en los buques una “cola de nacionalidades” distintas (del propietario, del armador, de los fletadores...) que imposibilita la definición exacta del alcance el vínculo genuino (“The criteria which the Court (ICJ) specifies for giving content to its concept of genuine link are, again, quite clearly relevant only to human beings and wholly inapplicable to inanimate objects, like ships.” M.S. McDOUGAL & W.T. BURKE, *The Public Order of the Oceans*, New Haven, 1962, p. 1.030).

El ejemplo jurisprudencial más citado al respecto (al que tampoco nosotros nos resistimos) es el ya famoso párrafo 83 del caso *M/V Saiga* (No. 2), diametralmente opuesto a la doctrina del *Nottebohm*: “The conclusion of the Tribunal is that the purpose of the [1982 UN] Convention on the need for a genuine link between a ship and its flag state is to secure more effective implementation of the duties of the flag state, and not to establish criteria by reference to which the validity of the registration of ships in a flag state may be challenged by other states.”

Respecto a la legislación citada véase, *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, Vol. II (doc. A/CN.4/33), *Ibid.*, 1951, Vol. II (doc. A/CN.4/47) e *Ibid.* 1954, Vol. II (docs. A/CN.4/81, A/CN.4.84 y A/CN.4.56. Convención publicada por United Nations Legislative Series, “Laws concerning nationality (ST/LEG/SER.B/4 United Nations publication, Sales No. 1954.V.1) Sobre el vínculo genuino véase A. D’Andrea, *The “genuine link” concept in responsible fisheries: Legal aspects and recent developments*. FAO Legal Papers online #61, November 2006.

a veces se rompe en ciertos casos jurisprudenciales –que analizaremos en el epígrafe siguiente- por falta de una legislación fuerte y generalmente aceptada o por la mala interpretación de las leyes disponibles. La responsabilidad del Estado del pabellón puede, igualmente, “burlarse” a través de la inscripción del buque en registros abiertos claramente irresponsables que se desentienden de su suerte, siendo ésta una actividad frecuente, ofrecida por unos y buscada por otros para evitar a su vez las medidas de conservación y gestión impuestas por las OROPs en zonas concretas de AM.

a. Jurisdicción del Estado del pabellón. El principio de libertad en Alta Mar

El principio de libertad en AM ha sido desde los albores del Derecho Internacional del Mar un ítem básico para los Estados más poderosos, que veían en el AM un vasto campo de acción cuya extensión se negaron a reducir por razones económicas y estratégicas (de seguridad)²⁴². Andando el tiempo, también los Estados económicamente más débiles, surgidos del proceso descolonizador pero con amplias fachadas continentales, han visto en el AM adyacente un aliado a sus pretensiones expansionistas, si bien en sentido contrario: limitando la libertad existente en AM y asimilándola, en derechos, a los de que goza el Estado ribereño sobre las zonas bajo su control, en una maniobra conducente a la *creeping jurisdiction* o jurisdicción rampante a la que, afortunadamente, no se ha dado viabilidad²⁴³. De haberse atendido tales pretensiones, aun siendo éstas “pacíficas”, de acuerdo con el tenor literal del art. 88 CNUDM, se habría incumplido flagrantemente el artículo siguiente: “Ningún Estado podrá pretender legítimamente someter cualquier parte de la Alta Mar a su soberanía” (art. 89 CNUDM). No obstante, en un mundo de Estados soberanos donde todos tienen el mismo derecho a usar el AM sin

²⁴² Respecto a tales razones pero vislumbradas desde la otra orilla, esto es, desde la anchura del Mar Territorial, véase J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 12 ed., Tecnos, Madrid, 2008, p. 354 citando a O. de FERRON, *Le Droit International de la Mer, Ginebra*, 1958, Tomo I, pp. 37 y ss., para un estudio pormenorizado de la cuestión.

²⁴³ “Lors de la 3^e CNUDM, les Etats côtiers ont tenté vainement d’intégrer à la nouvelle Convention des compétences spéciales à leur profit sur la zone de haute mer adjacente à leur ZEE. En effet, lors des négociations de la Troisième Conférence des Nations-Unies sur le Droit de la Mer, certains Etats côtiers ont tenté de rétablir le droit qu’ils détenaient en vertu de l’article 7 de la convention de Genève sur la conservation des ressources biologiques.» M. Le HARDY, *Que reste-t-il de la liberté de la pêche en Haute Mer? Essai sur le régime juridique de l’exploitation des ressources biologiques de la Haute Mer*. INDEMER, Ed. Pedone, Paris, 2002, p. 167. Algunos ejemplos de esas propuestas: A/AC.138/SC.II/L.38 (Canadá, India, Kenia y Sri Lanka), A/AC.138/SC.II/L.21 (México y Venezuela) y A/AC.138/SC.II/L.54 (Ecuador, Panamá y Perú)

interferir en el uso que de ésta hagan los demás (es una *res communis omnium* que se usa de manera solidaria²⁴⁴), las libertades de que gozan los buques en AM se limitan, amén de por la concurrencia de otros buques “teniendo debidamente en cuenta los intereses de otros Estados”, por los “derechos previstos en esta Convención con respecto a las actividades en la Zona”²⁴⁵. La libertad de navegación en AM es, por tanto, limitada, igual que el resto de libertades que lleva aparejadas (entre ellas, la más importante a nuestro objeto; la libertad de pesca, limitada por los arts. 116-120 CNUDM)

La obligación de no interferir conduce inexorablemente al principio de exclusividad del Estado del pabellón que, sobre los buques que navegan/faenan en AM, es el principal responsable, ejerciendo una jurisdicción exclusiva sobre los mismos “salvo en casos excepcionales previstos de modo expreso en los tratados internacionales o en esta Convención” (arts. 6 de la Convención de Ginebra sobre AM de 1958 y 92 CNUDM), por lo que más que de exclusividad, debiera hablarse con Rayfuse de “primacía” del Estado del pabellón²⁴⁶. Por primacía entendemos que será el Estado del pabellón el primer responsable de la actuación del buque que abandera (incluyendo la tripulación) pero no el único, en el entendimiento de que:

- a. Sobre las actividades del capitán y de la tripulación acaecidas en AM, tendrán jurisdicción penal, además del Estado del pabellón, el/los Estado(s) de nacionalidad de los mismos (art. 11.1 Convención Ginebra AM’58 y art. 97 CNUDM)
- b. La falta de capacidad y/o voluntad por parte de los Estados que conceden su pabellón de forma irresponsable ha propiciado que aumente el protagonismo de otros Estados (en particular ribereños y del puerto) y de las organizaciones de ordenación pesquera que podrán realizar abordajes con ánimo inspector de los buques sospechosos, ora de negligencias en el ámbito medioambiental (buques substandards, de cara a prevenir descargas ilegales, en la línea del art. 218 CNUDM), ora de prácticas de pesca IUU (art. 18.3.i FSA’95). La regulación de estas

²⁴⁴ Al respecto, R. CASADO RAIGON, en D. VIGNES et al., *Le Droit International de la pêche maritime*, op. cit., p. 121

²⁴⁵ La Zona y sus recursos son patrimonio común de la Humanidad (art. 137 CNUDM) y las actividades en ella realizadas “estarán organizadas y controladas por la Autoridad [...] particularmente con miras a la administración de los recursos de la Zona” (art. 157), lo que impide cualquier intento ejercicio de soberanía estatal (art. 158)

²⁴⁶ R.G. RAYFUSE, *Non-flag State Enforcement in High Seas fisheries*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, pp. 25-27

prácticas constituye excepciones [a la primacía del Estado del pabellón] que obligarán a todos los Estados, incluso no siendo parte del tratado en cuestión (es el caso de la CNUDM por su carácter de aplicación generalizada) o sólo a los Estados parte (caso del FSA).

Respecto al punto primero, la CNUDM en su art. 97 establece cuales son los Estados con jurisdicción penal sobre la tripulación en casos de “abordaje o cualquier otro incidente de navegación ocurrido en un buque en el AM”, de modo que “sólo podrán incoarse procedimientos penales o disciplinarios contra tales personas ante las autoridades judiciales o administrativas del Estado del pabellón o ante las del Estado de que dichas personas sean nacionales”²⁴⁷. Sólo el párrafo tercero de dicho artículo parece “reservar” de forma exclusiva al Estado del pabellón el “apresamiento o retención del buque”, que no podrán ordenarse “ni como medida de instrucción, por otras autoridades que las del Estado del pabellón”.

No obstante, las cosas no siempre han sido así, todo lo más cuando, no existiendo una legislación internacional (generalmente aceptada) al respecto, se acudía a los tratados bilaterales y a las leyes nacionales (*municipal law*), a menudo interpretados de manera interesada. El caso del *Lotus*²⁴⁸ es paradigmático al respecto: desarrollado en la época de la Sociedad de Naciones (el caso es de 1927, muy anterior, por tanto, al inicio de las negociaciones que condujeron a los Convenios sobre derecho del mar), en él se discutió ante la –ya extinta– Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) la competencia turca para juzgar al capitán (nacional francés) L. Demons por el homicidio sin premeditación de ocho nacionales turcos, fruto de la colisión entre el buque francés *Lotus* y el turco *Boz-Kourt*, acaecida en aguas internacionales (a tres millas de las aguas territoriales turcas) en el entendimiento de que, siendo la regla general en materia de atribución de competencia penal el principio de territorialidad²⁴⁹, y “having taken place the

²⁴⁷ La cursiva es nuestra. En el mismo sentido, art. 11.1 Convención de Ginebra 1958 sobre el AM: “In the event of a collision or of any other incident of navigation concerning a ship on the high seas, involving the penal or disciplinary responsibility of the master or of any other person in the service of the ship, no penal or disciplinary proceedings may be instituted against such persons except before the judicial or administrative authorities either of the flag State or of the State of which such person is a national.” United Nations Treaty Series, vol. 450, p. 11, p. 82, United Nations, 2005

²⁴⁸ The *Lotus Case*; S.S. *Lotus* (France vs Turkey), 1927 PCIJ (Ser. A) No. 10 (Sept. 7) Collection of Judgments, A.W. Sijthoff’s Publishing Company, Leyden, 1927

²⁴⁹ Postura defendida (entre otras) por la Harvard Law School: “...a State has with respect to such ships and aircraft a jurisdiction which is similar to its jurisdiction to its territory” (Harvard Law School’s Research on International Law, “Draft Convention on Jurisdiction with respect to crime”,

wrongful acts on board the Turkish ship, its author is amenable to the jurisdiction of the Turkish Courts”²⁵⁰. Turquía arguía, amén de esta interpretación *sui generis* del principio de territorialidad (los hechos (acts), en puridad, no acontecieron en “territorio turco”, pues no se abordó en ningún momento el buque otomano²⁵¹), su propia legislación nacional²⁵² y el Tratado de Lausana de 1923²⁵³. Francia, por su parte, basándose en el principio de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón, desestimaba la pretensión turca considerándose la única competente para conocer del caso. Así la cosas, la CPJI, si bien aceptaba la primacía del Estado del pabellón²⁵⁴, dedujo que no existía regla alguna de Derecho Internacional que prohibiera la actuación del Estado agraviado (“which is not prohibited is permitted”²⁵⁵), admitiendo –si bien gracias al voto dirimente del Presidente– que Turquía podía continuar con el procedimiento (ya iniciado) contra el capitán francés. Las pretensiones jurisdiccionales (e indemnizatorias) galas se desestimaron por considerarlas “irrelevant to the issue or do not establish the existence of a principle of international law precluding Turkey from instituting the prosecution...”²⁵⁶

AJIL, vol. 29, No. 3, 1935, p. 509), pero que a día de hoy, ya no es tan aceptada (entre otros, Buergenthal: “Actually, jurisdiction over vessels is based on a theory akin to the nationality principle” en T. BUERGENTHAHL & H.G. MAIER, *Public International Law in a Nutshell*, United States, West Publishing, 1990, p. 166)

²⁵⁰ The Lotus Case cit., par. 123

²⁵¹ “...it is not the place where the offence [...] produces its injurious effects upon persons or things, that attention must be directed, but solely to the place where the punishable act has been committed and where the person responsible for that act was at the time when it was committed: it is there that the offence has really taken place” Lotus Case cit., Dissenting Opinion by M. Weiss, par. 175 in fine

²⁵² Sobre lo inadecuado de aplicar la legislación nacional turca (municipal law) al caso, M. Weiss (opinión particular): “This system, which has found favor in the positive legislations of some countries, is not in itself contrary to International Law, but it is outside the scope of International Law: it does not in itself constitute a principle of International Law capable of overcoming the principle of the freedom of the seas and that of the law of the flag which is the corollary of the former.” The Lotus Case cit., par. 174

²⁵³ Treaty of Peace with Turkey, Lausanne, July 24, 1923, en *The Treaties of peace 1919-1923*, Vol. II (New York, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1924). El tratado, fruto de la Conferencia convocada en 1922 por las potencias vencedoras de la PGM, fijó las fronteras entre Turquía y Grecia poniendo fin al conflicto entre ambas y asistiendo al nacimiento de la República de Turquía tras la disolución del Imperio otomano. Los miembros del tratado son, de una parte el (entonces) Imperio Británico, Francia, Italia, Japón, Grecia, Rumanía y el (efímero: 1918-1929) Reino de los eslovenos, croatas y serbios y, de otra, Turquía. Texto del tratado disponible online en http://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Lausanne

²⁵⁴ “Vessels on the High Seas are subject to no authority except that of the State whose flag they fly. In virtue of the principle of the freedom of the seas, that is to say, the absence of any territorial sovereignty upon the high seas, no State may exercise any kind of jurisdiction over foreign vessels upon them” The Lotus Case cit., par. 64

²⁵⁵ The Lotus Case cit., Dissenting Opinion by MM. Loder, par. 96

²⁵⁶ Ibidem, par. 87

La decisión, discutible y discutida ya desde el principio (cinco fueron las opiniones particulares al respecto) es, sin embargo, una *rara avis*, habida cuenta de las muchas decisiones judiciales dictadas en sentido contrario ya antes del caso en cuestión (citadas, por lo demás, por los magistrados Finlay y Altamira en sendas opiniones particulares) y de la legislación posterior (Convenio de Bruselas de 1952 sobre competencia penal en materia de abordajes²⁵⁷, Convención de Ginebra sobre AM de 1958 y CNUDM), que a día de hoy obligarían a Turquía a reconocer la competencia exclusiva de Francia en tanto que Estado de abanderamiento del buque infractor y, por ende, Estado de la nacionalidad del capitán encausado²⁵⁸.

La pretendida extensión ilimitada de la jurisdicción nacional, a modo de “nueva” jurisdicción universal (ésta sí, reconocida respecto a ciertas actividades como un derecho generalmente aceptado sin excepciones y posteriormente también codificado²⁵⁹) se desestimó ya desde la propia resolución del asunto del Lotus:

“But this extension, which is not even always confined to nationals, and which has, properly speaking, nothing to do with the principle of the sovereignty of States in criminal matters, ... is explained by special considerations entirely irrelevant to the Lotus case, and this extension to obtain its full force and to become a rule of international law, would require [...] the general consent of the nations or a special convention”; moreover, the reasons of expediency on which it is based are themselves very debatable in law”²⁶⁰

La jurisdicción universal en AM se practica exclusivamente respecto a los delitos considerados *hostis humani generis* (trata de esclavos, tráfico de sustancias

²⁵⁷ En especial, art. IV del Convenio. El Convenio anterior (Bruselas, 1910) carecía de competencia judicial internacional, omisión ampliamente destacada por la doctrina. Véase, entre otros, J.J. Álvarez Rubio, Los foros de competencia judicial internacional en materia marítima (Estudio de las relaciones entre los diversos bloques normativos), San Sebastian, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993 pp. 133 y ss.

²⁵⁸ En el mismo sentido, entre otros, A. COCATRE-ZIELGEN, «La répression des infractions commises en Haute Mer en temps de paix», *Revue Égyptienne de Droit International*, No. 15, 1959, J-Y. MORIN, F. RIGALDIES et D. TURP, *Droit International Public, Notes et Documents, Tome I: Documents d'Intérêt Général*, Ed. Thémis, Montréal, 1997, p. 793 y ss. A. De RAULIN, «La Répression dans les Eaux Internationales», en *XV Annuaire de Droit Maritime et Océanique* pp. 189-232

²⁵⁹ El enjuiciamiento de actos de piratería (arts. 100-107 CNUDM), trata de esclavos (art. 99 CNUDM), transmisiones no autorizadas (art. 109) y tráfico de estupefacientes (art. 108) en AM y el derecho de visitar los buques sospechosos de cualquiera de tales actividades, que carezcan de pabellón o que enarbolen el mismo que el buque [de guerra] visitante (art. 110) no contraviene el principio de libertad en AM, pudiéndose tomar medidas de jurisdicción universal sin que haya objeciones por parte del Estado del pabellón, por lo que supone una clara excepción al principio *ius extra territorium dicenti impune non paretur* (lo juzgado más allá de la jurisdicción territorial puede desobedecerse impunemente).

²⁶⁰ The Lotus Case cit., Dissenting Opinion by M. Wise, p. 168

estupefacientes, piratería...) contra los que cualquier Estado puede actuar independientemente del lugar de comisión y de la nacionalidad de infractores y víctimas²⁶¹, circunstancias que no concurren en el asunto del Lotus pero sí en otros posteriores, como el del McRuby, juzgado por Francia no siendo ninguno de los tripulantes ni víctimas de nacionalidad francesa (ni tampoco el pabellón del barco), en el entendimiento de que los hechos acaecidos a bordo se incluían dentro de los tratos crueles, inhumanos o degradantes previstos por la Convención de New York'84. Es interesante señalar, empero, que la legislación nacional francesa condicionó la actuación judicial a la presencia de los criminales en territorio francés:

“...l'article 689.2 du Code de procédure pénale... donne compétence à la juridiction française pour poursuivre et juger, s'il est trouvé en France, quiconque, hors du territoire de la République, s'est rendu coupable de faits qualifiés crime ou délit qui constituent des tortures et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants au sens de l'article 1^{er}. De la Convention de New York du 10 décembre 1984»²⁶²

En la línea iniciada por la Court d'Appel gala en 1994, cuando se consideró incompetente para conocer del caso presentado por un grupo de ciudadanos bosnios por crímenes contra la humanidad perpetrados por las fuerzas serbias durante la ocupación de la ciudad de Kozarac²⁶³.

²⁶¹ Sobre la jurisdicción universal en AM, entre otros, véanse L. BENAVIDES, “The universal jurisdiction principle: Nature and scope”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. I, 2001, pp. 19-96, y J. del CORTE LOPEZ, “Interceptación de buques-patera en aguas internacionales por el Estado español. A propósito del Marine I y el tráfico ilegal de inmigrantes”, en *Trabajos y Ensayos*, No. 6 (julio 2007), ISSN 1887-5688

²⁶² Caso del McRuby, Court de cassation, Chambre Criminelle du 3 mai 1995 (95-80.725) Publication : Bulletin Criminel 1995 No. 161, p. 446. La cursiva es nuestra. Véanse al respecto R. KOERING-JOULIN, “L'affaire du McRuby et la compétence internationale des juridictions répressives françaises » en *Procédure Pénale, Droit Pénal International, Entraide Pénale, Etudes en l'honneur de Dominique Poncet*, Suisse, Librairie de l'Université, 1997, p. 154 y ss., A. de RAULIN, « La répression dans les eaux internationales » en *XV Annuaire de Droit Maritime et océanique* 189, 1997, pp. 214-226 y R. OLSON, « Le juge national et le pavillon : Les tendances de la jurisprudence récente » en *Le Pavillon*, op. cit., pp. 57-58

²⁶³ X Court d'Appel de Paris, 24 Novembre 1994, RDI Italia, Vol. LXXVIII, fasc. 3, 1995. Al respecto, véase P. DAILLIER: “ces dispositions [Art. 689 Code de Procédure Pénale] revêtent un caractère trop général pour créer directement des règles de compétence extraterritoriale en matière pénale, lesquelles doivent nécessairement être rédigées de manière détaillée et précise...” en QUÔC DINH NGUYÊN, A. PELLET et P. DAILLIER, *Droit International Public*, 5^a ed., LGDJ, Paris, 1994, p.229

b. Registro de buques pesqueros. El problema de los Estados con registros abiertos

Antes de abordar el tema de los Estados con registros abiertos conviene destacar que, si bien es cierto que la mayoría de este tipo de registros alientan la proliferación de buques con pabellones de conveniencia que, amparándose en la falta de medios o voluntariedad de dichos Estados, evitan el cumplimiento de las medidas de conservación y gestión impuestas por terceros Estados o por OROPs propiciando así la pesca IUU, como vimos en el capítulo anterior, no lo es menos que la figura del registro abierto no tiene porqué llevar siempre aparejada la del pabellón de conveniencia, siendo el segundo consecuencia frecuente –que no única ni principal- de estos registros, pero no causa de los mismos. En puridad, los registros abiertos son aquellos que abanderan buques extranjeros sin conexión aparente (ni personal ni económica) con el Estado otorgante del pabellón, lo que no obsta para que éste ejercite la jurisdicción y control pertinentes (sobre todo si es parte de alguna OROP).

Del tema de los pabellones de conveniencia, como surgieron y su expansión, nos ocupamos ya, como decimos, en un capítulo anterior, por lo que en el presente nos limitaremos al análisis de los Estados con registros abiertos entendidos como figura particular dentro del estudio del Estado del pabellón; origen de la polémica acerca de la necesidad de que exista un “vínculo genuino” o “auténtico” entre el buque y el Estado que, registrándolo, lo abandera, si bien a día de hoy aún no existe una definición legal concreta de qué deba entenderse por tal: “the link between a vessel and a flag remains a primary link, but international law appears to sidestep the issue of "genuine" link”²⁶⁴.

En opinión de Rayfuse, ninguno de los tratados internacionales resuelve el problema: Ginebra 1958 sobre el AM (art. 5.1), hizo referencia por primera vez a la necesidad de tal vínculo mencionando el ejercicio efectivo por el Estado de su jurisdicción y control²⁶⁵ sobre los buques que abandera “en los

²⁶⁴ A. VAN HOUTTE, *Appendix E: Flag State Responsibility and the contribution of recent International instruments in preventing, deterring and eliminating IUU fishing*. Report of the Expert Consultation on Fishing vessels operating under open registries and their impact on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Miami, Florida, United States of America, 23-25 September 2003

²⁶⁵ La jurisdicción y control efectivos, entendidos como mantenimiento de la seguridad a bordo, se tratan en el art. 10 de la misma Convención haciendo referencia a los estándares generalmente aceptados (SOLAS, LOADLINES, STCW), obligatorios para todos los Estados de la Convención, incluso no siendo parte de los tratados en cuestión.

aspectos administrativo, técnico y social” pero no dejó claro si tal ejercicio es condición o consecuencia del vínculo, y la CNUDM²⁶⁶ (art. 91) no da ninguna definición, amén de “desplazar” los deberes relativos al control sobre las cuestiones administrativas, técnicas y sociales al art. 94, sin explicar las consecuencias de un posible incumplimiento.²⁶⁷ La Convención sobre inscripción de buques de 1986, por su parte, entendiendo el vínculo como nexo meramente económico, no está en vigor (y su entrada parece poco probable). La imposibilidad de dar una definición clara del vínculo se debe, según esta autora, a los intereses de las grandes potencias marítimas de perpetuar la existencia y uso de los registros abiertos, tesis que compartimos sólo en parte, en el entendimiento de que:

- a. La situación ha cambiado en los últimos años gracias al aumento de registros bis o de ultramar; de exigencias más relajadas pero aún así conformes con la legalidad internacional, razón por la que no los consideramos registros abiertos, al contrario que Rayfuse²⁶⁸, en el entendimiento de que, en la mayoría de los casos, estos registros, situados en territorios de ultramar, acogen en su seno a buques nacionales de las respectivas metrópolis, no pudiéndoseles considerar

²⁶⁶ Durante las negociaciones de la CNUDM el art. 5 de la Convención de 1958 sobre AM se incluyó tal cual en la Provisión 140, siendo las modificaciones posteriores casi imperceptibles, lo que demuestra la aceptación generalizada del texto anterior. Véase A/CONF.62/L.8/Rev.1, Statements of activities of the Conference during its first and second sessions, Official Record of the Third United Nations Conference of the Law of the Sea, Vol. III (Documents of the Conference, First and Second Sessions), pp. 93-146, Provisión 140 en p.130. La focalización del debate en las condiciones de seguridad a bordo y en los buques substandard, de cara a prevenir futuros desastres ecológicos como los que acaecieron en la década de los setenta (durante las negociaciones de la CNUDM III) y el hecho de que el vínculo genuino figurase ya en la agenda de la UNCTAD, explican la “poca atención” que la CNUDM dedica al vínculo.

²⁶⁷ “The absence of any sanction for failure to comply with the genuine link requirement only served to further weaken its normative character.”, R.G. RAYFUSE, *Non-Flag enforcement in High Seas Fisheries* cit., p. 27

²⁶⁸ RAYFUSE considera que el número de registros abiertos (que propician el aumento de pabellones de conveniencia) ha aumentado en los últimos años porque incluye dentro de los mismos los registros bis, cuyas condiciones equipara a las de los primeros. En R.G. RAYFUSE, op. cit., p. 27. J. SWAN, citada por RAYFUSE para reforzar su teoría de los registros bis como registros abiertos irresponsables (véase nota al pie n° 58 de Rayfuse) los califica, empero, de la siguiente manera: “The offshore registers generally have less stringents conditions that the national registers, but are a responsible response to the flag of convenience alternative.» J. SWAN, *Fishing Vessels operating open registers and the exercise...* FAO Fisheries Circular No. 980, cit., p. 20

Sobre los registros bis, diferenciándolos de los pabellones bis, véanse, J.J. LAVENUE, “Pavillons bis et concurrence: les enseignements de l’arret Firma Sloman du 17 mars 1993”, Université du Droit et de la Santé, Lille 2, France, 1999 (Capítulo de Monografía disponible online en http://droit.univ-lille2.fr/fileadmin/user_upload/enseignants/lavenue/sloman.pdf) y G. SULPICE, “Les pavillons bis”, en *Le Pavillon. Colloque International. Institut Oceanographique de Paris, 2-3 Mars 2007*, A. Pedone, 2008, pp. 105-109

como “extranjeros” *stricto sensu*. Por lo demás, los Estados con este tipo de registros pertenecen en su mayoría a la UE²⁶⁹, lo que de por sí disuade de cualquier comportamiento ilícito, convirtiendo los segundos registros en *ultima ratio* de las tradicionales potencias pesqueras para el subsidio y mantenimiento de la flota de pabellón nacional. Además, aparte de ser ciertas las ventajas que reportan los segundos registros al permitir la reducción en general de los costes de explotación de los buques, ello influye en la calidad de la mano de obra utilizada a bordo, siempre y cuando tales registros conlleven el reclutamiento de tripulación de la nacionalidad del registro, más experimentada que la empleada en los FONC²⁷⁰.

- b. Con frecuencia, incluso los registros “tradicionales” no garantizan que no vayan a efectuarse actividades IUU, tal como establecen Palma et al.: “However, while vessels flying the flags of open register States are more likely to engage in IUU fishing, there is no guarantee that vessels flying the flag of traditional register States do not engage in IUU fishing. All flag States share a common problem when it comes to IUU fishing, which is the lack of effective control over fishing vessels”²⁷¹.

La necesidad de fomentar la expansión del transporte marítimo internacional -especialmente entre los Estados surgidos del proceso descolonizador, de modo que se consiguieran los objetivos de la Estrategia

²⁶⁹ Brasil (Registro Especial Brasileiro), China (Hong Kong y Macao), Dinamarca: Registro Internacional de Dinamarca (DIS) e Islas Feroe (FAS), Francia (territorio antártico francés-Islas Kerguelen, Islas Wallis y Futuna), Alemania (Registro Internacional de Buques de Alemania: GIS o ISR), Italia (Registro Internazionale Italiano), Países Bajos (Antillas Neerlandesas), Nueva Zelanda (Islas Cook), Noruega: Norwegian International Ship Register (NIS), Portugal (Registro Internacional de Navios da Madeira, MAR), España (Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias, REBECA), Turquía (Segundo Registro) y Reino Unido (Anguila, Bermudas, Islas Vírgenes británicas, Islas Caimán, Islas del Canal, Islas Malvinas (Falkland Islands), Gibraltar, Isla de Man, Islas Turcos y Caicos). Fuente: ILO/OIT: El impacto de las condiciones de vida y de trabajo de la gente del mar de los cambios en la estructura de la industria naviera (Informe para el debate de la 29ª reunión de la Comisión Paritaria Marítima) Doc. JMC/292001/3. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, p. 21. Este informe de la ILO/OIT considera como “registros no activos”, debido a sus operaciones y su significación internacional a los siguientes: Islas Wallis y Futuna, Islas Cook, Macao, Anguila, Islas Vírgenes británicas, Islas del Canal, Islas Malvinas e Islas Turcos y Caicos, por ser registros pequeños que reflejan incrementos escasos o nulos, registrándose en ellos barcos pequeños. *Ibíd.*, p. 20

²⁷⁰ ILO/OIT: El impacto de las condiciones de vida y trabajo... *op. cit.*, p. 24, citado por M.P. DOMINGUEZ CABRERA en “El Registro Especial de Buques de Canarias”, *REDUR (Revista Electrónica de Derecho)* No. 2, año 2004, p. 106. Sobre problemática respecto a la contratación de mano de obra extranjera con condiciones de trabajo inferiores a las de los trabajadores nacionales, véase el caso Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG vs Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG, Court of Justice of the European Communities, Judgement of the Court of 17 March 1993

²⁷¹ M.A. PALMA et al., *op. cit.*, p. 118

Internacional del desarrollo para el Tercer decenio de las Naciones Unidas²⁷², aumentó los intentos de establecer una vinculación real entre buque y Estado del pabellón, todo lo más en una época de expansión en la que cualquier medida tomada por el Estado del pabellón podía afectar negativamente la competitividad de una flota cada vez más moderna que prefería la laxitud de los registros abiertos.

Se pretendía crear un texto que regulara, estandarizándolas, sus relaciones, de modo que el Estado ejerciera un control y jurisdicción efectivos sobre el buque. El primer intento “formal” se produjo en 1956, presentando la Comisión de Derecho Internacional un proyecto de artículos relativos al Derecho del Mar²⁷³, cuyo art. 29, dedicado a la nacionalidad de los buques, establecía en su primer apartado la necesidad de la existencia de tal vínculo “... for purposes of recognition of the national character of the ship by other States...” El artículo, sin embargo, no dota de contenido al vínculo, falta que repetirá la Asamblea General²⁷⁴, que en las décadas siguientes sigue insistiendo en lo mismo pero siempre sin precisar un concepto tan necesario como abstracto. Finalmente, la Resolución 37/209²⁷⁵, basándose en el informe fruto de la primera sesión del Grupo Preparatorio Intergubernamental sobre condiciones de registro de buques, donde se recomendaba a la Asamblea General la celebración de una Conferencia de Plenipotenciarios sobre las condiciones de registro de buques, convocó la misma para principios de 1984 “in order to consider the adoption of an international agreement concerning the conditions under which vessels should be accepted on national shipping registers”. La conferencia, “open to the participation of all States” [...] “should prepare and recommend a draft international agreement on the conditions of registration of ships, taking fully into account the views of all interested parties”. Siendo las “partes interesadas” todos los Estados existentes, ribereños o sin litoral, desarrollados o no, que pueden establecer unilateralmente (de acuerdo con su legislación nacional) un registro para

²⁷² A/RES/35/56, 5 December 1980, Resolutions adopted by the General Assembly. 36/56 International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade. Annex.

²⁷³ Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, pp. 256-264 Disponible online en www.untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/8_1_8_2_1956.pdf

²⁷⁴ Entre otras, véanse las resoluciones 3201(S-VI) y 3203(S-VI) de 1 de mayo de 1974, 3281(XXIX) de 12 de diciembre de 1974, 3362(S-VII) de 16 de septiembre de 1975, la mencionada A/RES/35/56 de 5 de diciembre de 1980 y la A/RES/37/209 de 20 de diciembre de 1982. Como puede deducirse de las fechas, el *iter* hacia la Convención de 1986 es paralelo al de la CNUDM, si bien su éxito fue mucho menor.

²⁷⁵ A/RES/37/209, 20 December 1982

conceder su pabellón, las posibilidades de culminar con éxito un acuerdo y que éste gozara, además, de aceptación generalizada, eran bastante escasas.

Las negociaciones comenzaron el 16 de julio de 1984, centrándose los esfuerzos en la armonización de las condiciones de matriculación de los buques, *leitmotiv* de la resolución citada. No obstante, pese a lo plausible del objetivo, ya en las primeras negociaciones surgieron voces discordantes: mientras el Grupo de los 77, apoyado por la URSS y otros Estados de Europa del Este (el conocido como “Grupo D”) y por China, abogaba por la eliminación gradual de los registros abiertos (entendiendo que su mantenimiento perjudicaba sus intereses nacionales) y por la inclusión de criterios económicos en la definición del vínculo genuino (con la esperanza de ostentar con ello un mayor control sobre sus exportaciones), los Estados que operaban este tipo de registros respondieron arguyendo su discrecionalidad para fijar las condiciones del otorgamiento de su pabellón de forma unilateral, fruto de su soberanía estatal, y rechazando la conceptualización económica del vínculo. Ante este panorama, la única solución posible para contentar a unos y otros fue la adopción de un texto bastante “vago”²⁷⁶: la Convención de Naciones Unidas sobre las condiciones de inscripción de buques (Ginebra, 7 de febrero de 1986²⁷⁷) orientada a eliminar o, en su caso, frenar lo más posible la proliferación de regímenes de libre matrícula a través del establecimiento de condiciones de matriculación concretas a modo de estándares mínimos que conminaran a la “repatriación” de los buques con pabellón de conveniencia. La Convención, que no lo definía, entendía el *genuine link* como un vínculo económico, siguiendo las directrices de la Conferencia de UN sobre Comercio y Desarrollo²⁷⁸.

Al igual que la CNUDM, la Convención de 1986 deja libertad a los Estados para que otorguen su pabellón mediante la creación de un registro “que se llevará en la forma que determine ese Estado” (art. 11) pero

²⁷⁶ “The Registration Convention witnesses this conflict of interests, which only could be bridged by adopting a vaguely worded text”, A.G. OUDE ELFERINK, *The Genuine Link Concept: Time for a Post-mortem?*, Netherlands Institute for the Law of the Sea (NILOS), Utrecht University, 1999, p. 7

²⁷⁷ Conferencia de las Naciones Unidas sobre las condiciones de matriculación de buques (Texto del Convenio de las Naciones Unidas sobre las condiciones de inscripción de los buques) TD/RS/CONF/23, Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo, 13 de marzo de 1986. Utilizamos la versión española.

²⁷⁸ “The open registry issue calls for international agreement on the need for *economic links* between a vessel and flag State so that the flag State can control owners and/or managers and key shipboard personnel. Such linkage is *essential*.” United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Action on the question of open registries, TD/B/C. 4/220, March 3th, 1981, p. 17. La cursiva es nuestra.

imponiendo la condición genérica (*et sine qua non*) de que exista un vínculo genuino entre Estado y buque, que la Convención da por hecho (pues el objetivo del texto es “garantizar o en su caso consolidar la relación auténtica entre el Estado y el buque” (art. 1), pero que no define sino a partir de la conjunción de una serie de circunstancias basadas en la participación nacional (ora en la propiedad de los buques, ora en la contratación de personal nacional y alentando la existencia de una “administración marítima nacional competente y adecuada sometida a la jurisdicción y control del Estado del pabellón”²⁷⁹) que hacen de éste un “derecho borroso” (“*le flou du droit*” en palabras de Voelckel²⁸⁰) y difícil de aplicar, habida cuenta de las diferencias abismales entre Estados a título económico, social y administrativo.

No obstante su laxitud, a favor de la Convención cuenta su voluntad definitoria de otros conceptos también importantes (administración marítima nacional, arrendamiento a casco desnudo, país proveedor de mano de obra...²⁸¹), posteriormente utilizados de manera generalizada en otros textos legales. Destaca, igualmente, su labor clarificadora de puntos que, por no haberse recogido luego en ningún texto posterior en vigor, a día de hoy siguen siendo aprovechados por los operadores IUU, tales como la opacidad de los propietarios reales del buque, que el art. 6.6 de la Convención rechazaba exigiendo “...que los buques que inscriba en su registro tengan propietarios o navieros que sean adecuadamente identificables con objeto de que se pueda hacer efectiva su plena responsabilidad”²⁸².

Pero pesaron más los contras que los pros, siendo el mayor de todos, la voluntariedad imperante en el texto, que más que obligar, recomendaba, dejando a la buena voluntad de los firmantes la efectividad de sus

²⁷⁹ Arts. 5 a 10 de la Convención.

²⁸⁰ M. VOELCKEL, «La Convention des Nations Unies sur l'immatriculation des navires (du 7 février 1986)», en *Le Pavillon. Colloque International, Institut du Droit Economique de la mer, Institut Oceanographique de Paris, 2-3 Mars 2007*, Pedone, 2008, p. 24 Retomando la adjetivación de L. LUCCHINI, VOELCKEL califica la Convención de «timide parce que ses dispositions, énoncées, pour la plupart, selon un conditionnel circonspect, apparaissent plutôt comme des recommandations livrées à la bonne volonté des Etats.» Por su parte, el propio autor la califica de «déroutante par le changement de coloration et de contenu entre le préambule, le dispositif du corps même de la Convention et l'une des annexes de celle-ci.»

²⁸¹ Art. 2 de la Convención sobre inscripción de buques. No obstante, la definición de “buque” prevista por el artículo fue protestada por la ITF, que la consideraba escasa por excluir las embarcaciones de menos de 500 toneladas de registro bruto.

²⁸² Aunque la Convención de 1986 no es aplicable a buques pesqueros, sus disposiciones son útiles para entender la evolución de la Comunidad Internacional respecto a la cuestión del vínculo genuino.

disposiciones²⁸³. Así las cosas, si bien fueron 81 las partes firmantes del Acta Final²⁸⁴, las escasas ratificaciones (apenas catorce²⁸⁵ de las cuarenta necesarias) no permitieron su entrada en vigor, por lo que a día de hoy sigue imperando la pluralidad de sistemas, no existiendo ningún conjunto de criterios uniformes para la matriculación de buques ni ninguna definición legal de qué deba entenderse por vínculo genuino, vacío legal que es ya una cuestión más teórica que real, siendo la prioridad, más que definirlo, acabar con las consecuencias de su inexistencia, a saber: la falta de control efectivo sobre el buque, control que en todo caso deberá prevalecer una vez registrado el buque, aun no existiendo tal vinculación efectiva (por ser el vínculo escaso o incluso nulo), a través de medidas específicas tales como el otorgamiento de autorizaciones para pescar, como veremos más adelante.

La preocupación generalizada por asegurar el control efectivo de las embarcaciones pesqueras²⁸⁶ por parte del Estado del pabellón se evidenció en la década de los noventa en una amplia gama de instrumentos internacionales surgidos tras la Conferencia de UN sobre medioambiente y desarrollo (Cancún, México, 1992) que, progresivamente, han ido incluyendo

²⁸³ Paradigmático al respecto el art. 7 de la Convención.

²⁸⁴ Acta Final TD/RS/CONF/22, 3 de febrero 1986. Para VOELCKEL, *Le Pavillon* cit., p. 26; “Signer un Acte final, alors que l’on est peut-être encore dans une atmosphère conviviale, helvétique et lacustre est une chose. Passer à l’acte de ratification, loin de cette atmosphère en est une autre tout comme devient autre la lecture du texte.»

²⁸⁵ Albania, Bulgaria, Costa de Marfil, Egipto, Georgia, Ghana, Haití, Hungría, Iraq, Liberia, Jamahiriya árabe libia, México, Omán y Siria. Texto de la Convención, ratificaciones, declaraciones y reservas disponibles online en http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XII-7&chapter=12&lang=en

²⁸⁶ Pese a que el objetivo de la fallida Convención eran los buques mercantes, las “bondades” de los registros abiertos atrajeron pronto la atención de un gran número de embarcaciones pesqueras que aumentó de forma constante: en 1976 el 40% de la flota de la República Federal Alemana ostentaba pabellón chipriota, siguiendo el ejemplo de los armadores estadounidenses, fieles usuarios del pabellón liberiano que cambiarían por el panameño tras la caída del dictador africano Charles Taylor en 2003 (Al respecto, R. Carlisle, *Sovereignty for sale: The origin and evolution of the Panamanian and Liberian flags of convenience*. Naval Institute Press, Annapolis, Maryland, 1981). Esto acrecentó la incertidumbre acerca de cuán efectivo sería el control ejercido por unos Estados, hasta entonces, con escasa tradición registral. La “cara amable” de los registros abiertos entendidos como un negocio lucrativo, tiene su “lado oscuro” en la escasa tradición registral reflejada en la inexperiencia, falta de medios técnicos y humanos y en la nula capacidad administrativa de unos organismos nacionales (u operados en concesión de franquicia por entidades comerciales; v.g. la International Registries Inc., con sede en EEUU, administró el registro liberiano hasta que Liberia transfirió la operación del mismo a la Liberian International Shipping Registry, también con sede en EEUU) incapaces de hacer frente a las constantes innovaciones normativas (particularmente las referentes a las condiciones de trabajo y de seguridad a bordo, la contaminación marina y la conservación de los recursos vivos), cuya subsanación supondría acabar con los beneficios de los registros abiertos de embarcaciones pesqueras (en todo caso, siempre inferiores a los provenientes de la flota mercante).

expresiones más claras y completas sobre los derechos y deberes del Estado del pabellón, si bien de forma fragmentaria e irregular: no todos los textos legales recogen los mismos derechos y deberes, que se “reparten” por el articulado de los diferentes acuerdos, ora obligatorios, ora voluntarios, y que en ningún caso definen el vínculo genuino²⁸⁷.

Así las cosas, la Comunidad Internacional ha optado por la solución más práctica de enfocar el asunto en la dirección de los requisitos (“medidas”) de actuación específicos a aplicar por los Estados del pabellón, esbozados a grandes rasgos en el art. 94 CNUDM y desarrollados después (aunque fragmentariamente, como decimos) en los textos posteriores, siendo el conjunto de tales “medidas” la “materialización” del vínculo buque-Estado. No siendo productivo enfrascarse en condicionamientos cerrados (*genuine link* como condición previa y *sine qua non* para el registro), la jurisprudencia más reciente ha optado por ver en los deberes y responsabilidades del Estado del pabellón la consecuencia del otorgamiento del registro del buque “and not to establish criteria by reference to which the validity of the registration of ship in a flag State may be challenges by other States”²⁸⁸, de modo que el Estado

²⁸⁷ El borrador del Acuerdo de Cumplimiento de 1993 (CL 103/LIM/6 Report of the Technical Committee of the Council. Draft Agreement on the Flagging of vessels fishing on the High Seas to promote compliance with internationally agreed conservation and management measures) contenía una previsión sobre el vínculo genuino:

Article IV.

Allocation of Flag.

1. *No Party shall accord any fishing vessel to which the Agreement applies the right to fly its flag unless it is satisfied, in accordance with its own national legislation, that there exists a genuine link between the vessel and the Party concerned.*
2. *In determining whether or not there exists a genuine link for the purposes of paragraph 1, each Party shall give due weight to all relevant factors, including in particular:*
 - i. *the nationality or the permanent residence of the beneficial owner or owners of the vessel in accordance with their national law;*
 - ii. *where the effective control over activities of the vessel is exercised.*

Sin embargo, pese al vasto campo de acción que se dejaba a los Estados para el establecimiento del vínculo, la referencia al mismo se eliminaría en la versión final arguyendo que: “...any attempt to define more closely concepts such as the genuine link that should exist between a vessel and its flag state [...] would draw the negotiations into a legal quagmire that would bog down the whole agreement initiative indefinitely. For this reason, the primary focus of the draft agreement was changed from the legal act of flagging and vessel registration to the act of authorizing a vessel to fish on the high seas” G. MOORE, “The Food and Agriculture Organisation of the United Nations Compliance Agreement”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 10, No. 3, 1995, pp. 412-425, en pp. 412-413 citando el Informe de la vigésima sesión del COFI (CL 103/7, Abril 1993, Apéndice F). Esta limitación respecto al vínculo genuino en los buques pesqueros se corresponde con los desarrollos normativos al respecto establecidos para los buques mercantes, que igualmente obtuvieron resultados muy limitados en sus negociaciones sobre la definición del concepto de vínculo.

²⁸⁸ M/V Saiga No. 2 (Saint Vincent and the Granadines vs Guinea), par. 83.

podrá registrar embarcaciones aun cuando su vinculación con éstas sea dudosa (o incluso inexistente), pero en caso de hacerlo, estará obligado a ejercer un control efectivo a través del otorgamiento de autorizaciones para pescar, permitiendo las inspecciones a bordo, etc. Ahora bien, si los Estados no cumplen con lo previsto de manera general en la CNUDM, ni específicamente en los acuerdos de que son parte, estamos con Casado cuando dice que: “...*en ce qui concerne les navires de pêche, ne satisfait pas aux devoirs établis aussi bien par la Convention que par les instruments pertinents qui le lient, et qui sont en définitive des manifestations du principe de responsabilité de l'Etat du pavillon, le lien substantiel entre le navire en question et l'Etat qui lui octroie sa nationalité ne pourra, faute d'effectivité, être établie. Si le contrôle, la juridiction et la responsabilité sur le navire n'existent pas ou ne s'appliquent pas de manière effective, alors le lien substantiel n'existera pas non plus.*”²⁸⁹

En el mismo sentido, entendiendo que “there is little benefit in attempting to define the concept of genuine link between a vessel and the State whose flag it flies [...] a more appropriate approach is to address the key issues that might constitute effective flag State control of a fishing vessels”²⁹⁰, el Grupo de Trabajo *ad hoc* FAO/IMO sobre pesca IUU (2001), padre del PAI y primer intento serio de inclusión de los buques pesqueros en el sistema de control establecido por la IMO (hasta entonces exclusivo de los mercantes) modificó el discurso tradicional, sustituyendo el vínculo buque-Estado por el vínculo registro-autorización para pescar, al reconocer “the need to ensure that the flag State link the registration of a fishing vessel with its authorization to fish”, urgiendo para ello a la pronta colaboración a todos los niveles²⁹¹, de modo que el Estado del pabellón ejerza las funciones de matriculación de una embarcación y autorización para pescar de forma coordinada, de manera que cada una de ellas tenga debidamente en cuenta la otra, y existan vínculos adecuados entre la gestión de los registros (“registers”) de buques y los registros (“records”) de buques pesqueros y, en caso de que no se ocupe de ambas funciones un mismo organismo, exista un grado suficiente de

²⁸⁹ R. CASADO RAIGON, “Navires de pêche: Entre politiques de gestion des ressources halieutiques et contrôle de la pêche.» en *Le Pavillon* cit., pp. 121-137, p. 128 Igualmente coincidimos con Casado, que huye de la conceptualización común de “medidas”, optando por los “devoirs” (deberes), en el entendimiento de que debe dotarse de cierta obligatoriedad a tales requisitos de actuación. Sobre nuestra objeción a la utilización del vocablo “medidas” en los textos internacionales, véase nota al pie n° 6 del Anexo a este capítulo.

²⁹⁰ Report of the joint IMO/FAO *ad hoc* Working Group on IUU Fishing and Related Matters. Rome, Italy, 9-11 October 2000. FAO Fisheries Report No. 637 (2001)

²⁹¹ *Ibidem*, par. 16

cooperación e intercambio de información entre los organismos encargados de estas funciones.

No obstante, a la vista de la falta de aplicación de las medidas propuestas (incluso por los Estados parte de Acuerdos obligatorios) y del descenso constante de las poblaciones de peces propiciado por la sobredimensionalización de la flota provocada, en gran medida, por unos registros abiertos irresponsables que aumentan en número, la Secretaría General de UN decidió que era tiempo de “retomar de manera completa y coordinada entre las diferentes organizaciones internacionales, dentro y fuera de UN, los temas de inscripción en el registro de embarcaciones, la falta de un vínculo genuino buque-Estado y la falta de aplicación y cumplimiento de la normativa por parte de ciertos Estados del pabellón”²⁹², partes firmantes (en algunos casos) de algunos de los textos arriba descritos, por lo que en mayo de 2003 el director general de la FAO, con el apoyo del Programa FishCode del Departamento de Pesca de la FAO²⁹³, convocó una Consulta de Expertos, seleccionados “en virtud de su experiencia en registros abiertos”²⁹⁴, con el objetivo de facilitar la aplicación del PAI-IUU. Los dieciocho expertos que participaron en la Consulta lo hicieron a título personal mediante alocuciones en forma de documentos de trabajo que se adjuntaron como ocho apéndices²⁹⁵ al informe de la Consulta, discutiéndose los temas planteados en los mismos en el transcurso de las reuniones. Arguyendo que la aclaración definitoria del *genuine link* “se había realizado ya sin mucho éxito”, el interés principal de las discusiones recayó sobre cuestiones más prácticas a las que se intentó dar solución mediante un compendio de medidas (algunas más factibles que otras), inspiradas en el –entonces- recién aprobado PAI. El fortalecimiento del control ejercido por el Estado del pabellón sobre los

²⁹² “This meeting will seek to raise awareness in FOC States about the 3 effects their vessels, within the context of IUU fishing, are having on world fisheries. A survey background document has already been prepared for the meeting based on information provided by FOCs and RFMOs.” J. SWAN, “Fishing vessels operating under open registers and the exercise of flag State responsibilities”. FAO Fisheries Circular No. 980, p. 65, FAO, Rome, 2002

²⁹³ Programa Interregional de Asistencia a países en desarrollo para la aplicación del Código de Conducta para la pesca responsable. Al respecto, entre otros, véase COFI/2003/3/Rev.1 relativo a la Resolución 57/143 de la UNGA de 12/12/2002, en la que se crea un programa (fondo fiduciario de contribuciones voluntarias) de asistencia con el fin de apoyar los esfuerzos de los Estados partes en desarrollo para aplicar el Acuerdo de Poblaciones de 1995

²⁹⁴ Resumen inicial del Informe de la Consulta de expertos sobre embarcaciones pesqueras que operan bajo registros abiertos y su impacto en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Miami, Florida, Estados Unidos, 23-25 septiembre 2003.

²⁹⁵ Excluimos los tres primeros apéndices (Programa, Lista de Expertos y Lista de documentos) e incluimos la Guía para los estudios de caso (Apéndice G) y los tres estudios de caso tratados (Apéndices H, I, J)

buques que abandera -en la línea que la Consulta de Expertos sobre pesca IUU de Sídney 2000- fue la principal aportación. Del resto de propuestas, destacamos las siguientes:

- a. La necesidad de una cooperación interestatal efectiva en cuestiones de MCS y reparto de información, idea quimérica si tenemos en cuenta que, ya a nivel puramente interno, muchos Estados son incapaces de establecer una coordinación aceptable sobre las cuestiones administrativas, técnicas y sociales (estándares mínimos previstos en la CNUDM), debido a su escaso desarrollo tecnológico, pero que se repetirá machaconamente para todos los Estados (del pabellón, ribereños y del puerto) cómo pieza clave en la implementación de los instrumentos y acciones contra la pesca IUU, de hecho, cómo veremos en un Capítulo posterior, respecto del Estado rector del puerto, ya se han empezado a materializar talleres regionales específicos encauzados a la implementación del Acuerdo'09 por parte de los Estados más desfavorecidos, en los que el intercambio de información es uno de los objetivos básicos.
- b. Que el Estado pueda asegurar ANTES DE INSCRIBIR en su registro la embarcación pesquera, que podrá ejercer sus responsabilidades de forma efectiva.
- c. Que la inscripción sea “transparente”, comprobando el Estado del pabellón los antecedentes del buque, debiendo asegurar que “sus leyes nacionales brinden suficiente autoridad para negar el registro, incluso el registro provisional, de una embarcación que aparente haber estado involucrada en el cambio frecuente del pabellón o que tenga un historial de pesca IUU”
- d. No se otorgará el pabellón hasta la cancelación de inscripciones anteriores.
- e. Prohibición de realizar operaciones pesqueras sin la autorización expresa del Estado del pabellón, debiendo guardar un registro de las autorizaciones emitidas (que sólo se otorgarán a las embarcaciones debidamente registradas).

El interés principal de la Consulta radica, sin embargo, no tanto en las soluciones aportadas que, como vemos, no distan mucho de las previsiones del PAI-IUU, con el que se congratulan, al tiempo que refuerzan la postura dominante del control efectivo como materialización del indefinible *genuine*

link, sino en los tres estudios de caso²⁹⁶ presentados por sendos Estados con registros abiertos (Islas Cook, Chipre y Panamá) donde se retratan las transformaciones acaecidas de cara a mejorar la imagen de sus respectivos pabellones, si bien es justo señalar que tales “transformaciones” son lógicas y cuasi obligadas, habida cuenta de la situación específica de cada uno de ellos, a saber: las Islas Cook como miembro de la FFA, Chipre como miembro de la UE y Panamá como miembro de la ICCAT²⁹⁷.

Una nueva Consulta de Expertos sobre el Estado del pabellón volverá a convocarse durante el 27º periodo de sesiones del COFI (2007), cuando varios miembros, refiriéndose a los “irresponsible flag States”²⁹⁸, apunten “the need to develop criteria for assessing the performance of flag States as well as to examine possible actions against vessels flying the flag of States not meeting such criteria”²⁹⁹. Para proporcionar información a la futura Consulta, los gobiernos de Canadá e Islandia, con el apoyo técnico de la FAO, convocaron en primer lugar un Taller de Expertos sobre las responsabilidades del Estado del pabellón³⁰⁰ (Canadá, marzo 2008). El COFI consideró de nuevo la actuación del Estado del pabellón en su 28º periodo de sesiones (2009) tomando nota de la labor preparatoria del taller y acordando que se celebrara una Consulta de Expertos sobre elaboración de criterios respecto a la actuación del Estado del pabellón, seguida de una Consulta Técnica. La primera se celebró en Roma, los días 23 a 26 de junio de 2009³⁰¹ y, a menudo,

²⁹⁶ Apéndice H, Islas Cook, Apéndice I, Chipre y Apéndice J, Panamá, en Informe de la Consulta de expertos sobre embarcaciones pesqueras que operan bajo registros abiertos y su impacto... op. cit., pp. 115 a 167

²⁹⁷ Entre otras, véase la decisión de 1982 de la FFA según la cual “only license foreign vessels to fish for tuna in their fishing zone, where those vessels are listed in good standing on the regional register maintained by the FFA itself” Sobre las últimas actuaciones de las Islas Cook en la lucha contra la pesca IUU dentro de este organismo, véase http://www.ffa.int/taxonomy/term/425?type=media_release (última visita, agosto 2011) En el caso chipriota, véase la Directiva 97/70 (CE) del Consejo (11/12/1997) por la que se establece un régimen armonizado de seguridad para los buques de pesca de eslora igual o superior a 24 m. (Modificada por última vez por Reglamento (CE) 219/2009 del PE y del Consejo, 11/3/2009). De Panamá es conocido el embargo al que la ICCAT sometió al país, amén de decisiones posteriores donde “the presumption of compliance to ICCAT measures is basically established for “white listed” vessels (Recommendation No. 02/22)

²⁹⁸ FIEL/R830, FAO Fisheries Report No. 830, Report of the Twenty-seventh session of the Committee on Fisheries, Rome, 5-9 March 2007, par. 71

²⁹⁹ Ibidem

³⁰⁰ Expert Workshop on Flag State Responsibilities: Assessing Performance and Taking Action, 25-28 March, Vancouver, Canada. Guidance Document, Department of Fisheries and Oceans of Canada, May 2009. Disponible online en http://www.dfo-mpo.gc.ca/international/documents/Flag_State-eng.pdf

³⁰¹ FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 918, FIEL/R918, Report of the Expert Consultation on Flag State Performance, Rome 23-26 June 2009, FAO 2009

se la ha calificado de “exitosa”, entre otras razones, por su amplitud de miras: en ella se abordaron temas hasta entonces sólo vistos de pasada, como la necesidad de reforzar la figura del Estado del pabellón en la lucha contra la pesca IUU, relegada a un segundo plano por el Estado del puerto; al tiempo que se ahondaba (aún más) en los tópicos tradicionalmente estudiados (implementaciones legislativas, establecimiento de sistemas de intercambio de información constante entre Estados y entidades, etc.). La Consulta de Expertos recomendó, además, la elaboración de directrices internacionales sobre criterios de evaluación de los Estados del pabellón, conviniéndose en la necesidad de adoptar dos procesos: uno de autoevaluación y otro para la evaluación internacional o multilateral.

Respecto a la Consulta Técnica, ésta fue “acogida con agrado” en el 29º periodo de sesiones del COFI (febrero 2011), siendo suscrita posteriormente por varios miembros durante el 141º periodo de sesiones del Consejo de la FAO (abril 2011). La Consulta Técnica se celebró en Roma, los días 2 a 6 de mayo de 2011, dando como resultado el “Proyecto de criterios para evaluar la actuación del Estado del pabellón y posibles medidas contra los buques que enarbolan el pabellón de Estados que no cumplan dichos criterios”³⁰², texto que no aportará grandes innovaciones, pero sí especialmente coherente con el *iter* dialéctico de la cuestión afrontada que, a modo de aviso a navegantes, señala ya antes de entrar en materia, que:

“aunque los términos generales de las cuestiones tratadas en este documento se vienen examinando y elaborando *desde hace un tiempo considerable*, se presentan aquí en un *contexto nuevo* con posibilidades de aplicarse para fortalecer la actuación de los Estados del pabellón y lograr que ejerzan más eficazmente su jurisdicción y control sobre sus buques pesqueros”³⁰³.

La Consulta reanudó su labor del 5 al 9 de marzo de 2012, caracterizándose por el alto grado de participación de los Miembros. De hecho, el Presidente señaló, en su resumen de la sesión, que “resultó muy alentador apreciar la buena voluntad manifestada por todas las delegaciones y su disposición para trabajar duro en la consecución de los objetivos de la Consulta técnica”³⁰⁴ y, aunque al término de la sesión reanudada quedaron

³⁰² TC-FSP/2011/2 Consulta Técnica sobre la actuación del Estado del pabellón, Roma (Italia), 2-6 mayo 2011

³⁰³ *Ibidem*, Cuadro Resumen inicial. La cursiva es nuestra.

³⁰⁴ Informe del Presidente relativo a la reanudación de la Consulta Técnica sobre la actuación del Estado del Pabellón. Roma, 5-9 marzo 2012, pár. 5

entre corchetes algunas partes del Proyecto de texto del Presidente³⁰⁵, fueron notables los avances alcanzados, razón por la cual se recomendó que la labor continuara lo antes posible. En este contexto, la Consulta Técnica reconoció, asimismo, que el término “criterios” constaba de los criterios en sí, el proceso de evaluación, la cooperación entre los Estados del pabellón y los ribereños, las posibles medidas que convenía adoptar y la asistencia a los países en desarrollo. Según la agenda prevista, en el 30º periodo de sesiones del COFI (9-13 julio de 2012) se informaría de los resultados de la Consulta, cómo así ha sido, dando cuenta el informe del Comité de las innovaciones alcanzadas por el Estado del pabellón, en el resumen de las novedades³⁰⁶ más importantes respecto de la lucha contra la pesca IUU y actividades conexas que la FAO ha tenido a su cargo desde el periodo de sesiones anterior (el 29º).

c. Autorización para pescar

Al igual que los mercantes deben cumplir los estándares mínimos de seguridad establecidos por la IMO como requisito previo para navegar, los pesqueros deben estar autorizados para pescar, ora en las aguas adyacentes a la costa (todo lo más, habida cuenta de que la autorización supone un medio efectivo para limitar el acceso de buques extranjeros a las zonas de pesca bajo soberanía estatal sometidas, por regla general, a limitaciones del esfuerzo pesquero), ora en AM (especialmente respecto a las especies altamente migratorias y las transzonales). En el primer caso, el asunto se ventila por la legislación nacional; del segundo se han hecho eco los textos internacionales, si bien en ambos corresponde siempre al Estado de abanderamiento la concesión de la autorización, que junto con la concesión del pabellón, viene a significar la intención de éste de controlar efectivamente las actividades del buque. La referencia que hace la CNUDM a la autorización para pescar concedida por el Estado del pabellón³⁰⁷ hay que inferirla del art. 91.2 cuando

³⁰⁵ Informe de la reanudación de la Consulta Técnica sobre la actuación del Estado del pabellón, Proyecto de Criterios relativos a la actuación del Estado del Pabellón, de 9 de marzo de 2012 (Proyecto del texto del Presidente). Disponible online en ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/tc-fsp/2012/Chairperson_report_9_March_2012_s.pdf

³⁰⁶ COFI 2012, Documento de Trabajo, COFI/2012/8, disponible online en <http://www.fao.org/cofi/24778-0d0fa4744735d6d0072a4443733cff8fa.pdf>

³⁰⁷ A la concedida por el Estado ribereño (ora a sus buques nacionales, ora a buques de terceros Estados que pesquen en zonas bajo su control), se refiere mediante el término “licencia” el art. 62.4.a) CNUDM, y siempre, como veremos en el epígrafe siguiente, en la línea del control ejercido por el Estado ribereño sobre zonas en que ejerce soberanía o derechos soberanos y no por el del pabellón sobre los buques que abandera, independientemente de donde se encuentren. El término exacto “autorización” sólo lo emplea la CNUDM respecto de la autorización por el Estado

dice que “Cada Estado expedirá los documentos pertinentes a los buques a que haya concedido el derecho a enarbolar su pabellón”, documentos entre los cuales, caso de tratarse de un buque pesquero, se encontrará la autorización para pescar³⁰⁸. Los tratados posteriores sí reflejan más claramente esta necesidad.

El Acuerdo de Cumplimiento de 1993 establece que “ninguna de las Partes permitirá que un buque pesquero autorizado a enarbolar su pabellón se utilice en la pesca en AM, a no ser que haya sido autorizado para ello por la autoridad o autoridades competentes de dicha Parte. El buque pesquero así autorizado pescará de conformidad con las condiciones establecidas en la autorización” (art. III.2). Si bien el Acuerdo citado entiende a los Estados de abanderamiento en cuanto “partes” del mismo, aplicándose por tanto el principio de *pacta tertiis* (especialmente patente en el párrafo siguiente (3) del mismo art. III), en el entendimiento de que no en todos los Estados la autorización para enarbolar su pabellón lleva aparejada la autorización para pescar, esta es una medida de aplicación creciente de cara a evitar las actividades IUU propiciadas, precisamente, por la falta de control posterior de los Estados con registros abiertos irresponsables. En el Acuerdo del 93 la autorización para enarbolar el pabellón es siempre requisito previo de la autorización para pescar, estableciendo que “en los casos en que un buque pesquero que haya sido autorizado por una Parte para ser utilizado en la pesca en AM deje de estar autorizado a enarbolar el pabellón de dicha Parte, se considerará que ha sido cancelada la autorización para pescar en AM” (art. III.4).

Del mismo modo, los buques reabanderados por un Estado Parte del Acuerdo, no obtendrán la autorización para pescar si ya antes han contravenido las medidas internacionales de conservación y gestión³⁰⁹, a menos que:

- a. “se haya cumplido el periodo de suspensión de la autorización, impuesto por otra Parte, para que dicho buque pesquero se utilice en la

ribereño de las actividades de investigación y levantamientos hidrográficos (art. 40), para la realización de programas de investigación pesquera (art. 62.4.f) y para referirse a las autorizaciones a establecer por ley para permitir vertimientos controlados (art. 210.3)

³⁰⁸ Aunque no en todos los Estados la autorización para enarbolar el pabellón lleva aparejada la de pescar, como veremos más adelante, esta asociación goza de una aceptación cada vez mayor. En el mismo sentido, podría interpretarse que las “cuestiones administrativas” a que hace referencia el art. 94.1 CNUDM, incluyen la concesión de autorización para pescar.

³⁰⁹ En el mismo sentido, PAI 2001, art. 51.8

pesca en AM” (art. III.5.a.i), lo que plantea la duda de qué pasará con los buques reabanderados procedentes de Estados que no son Parte del Acuerdo ¿habrán de cumplir ellos también este periodo de suspensión o podrán eximirse del mismo? El Acuerdo solventa la cuestión en su párrafo siguiente, aplicando las mismas previsiones a los buques anteriormente registrados en un Estado no Parte, “siempre que la Parte interesada disponga de información suficiente sobre las circunstancias en las que se suspendió o retiró la autorización para pescar.” (art. III.5.b)

- b. “Ninguna Parte haya retirado autorización alguna para que dicho buque pesquero se utilice en la pesca en AM en los últimos tres años” (art. III.5.a.ii).

Por lo demás, si la parte interesada, después de haber tenido en cuenta todos los hechos pertinentes, determina que la concesión de una autorización para pescar en AM no debilitará el objetivo y finalidad del Acuerdo, podrá concederla “sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores” (Art. III.5.d). Si, por el contrario, una Parte concede la autorización “a pesar de las disposiciones del párrafo 5(a) o 5(b)” deberá informarse de ello a la FAO, debiendo incluir la información “los datos pertinentes que permitan la identificación del buque pesquero y del propietario o armador y, en su caso, cualquier otra información relacionada con la decisión de la Parte” (art. VI.9).

El Acuerdo sobre poblaciones de peces transzonales y poblaciones altamente migratorias de 1995 (FSA), por su parte, supedita igualmente la autorización para pescar en AM a la autorización para enarbolar el pabellón de que se trate, no obstante limita la primera a que el Estado del pabellón “pueda asumir eficazmente sus responsabilidades con respecto a tales buques en virtud de la Convención (CNUDM) y del presente Acuerdo” (art. 18.2 FSA), lo que excluye directamente –al menos en teoría- a los Estados irresponsables, al tiempo que constituye un acercamiento más directo a las responsabilidades del Estado del pabellón, en comparación con el discurso excluyente (“a menos que...”) previsto en el art. III.2 del Acuerdo del 93. En el párrafo siguiente (art. 18.3), el Acuerdo determina la expedición de licencias, autorizaciones y permisos de pesca entendidos como “medios de control” del Estado del pabellón. Pescar sin licencia, autorización o permiso válido expedido por el Estado del pabellón, de acuerdo con lo previsto en 18.3.a), se considera “una infracción grave” (art. 21.11.a FSA), medida ésta utilizada a nivel nacional por

muchos Estados, entre otros, España.³¹⁰ En la legislación interna del Estado del pabellón se incluirán las condiciones a seguir en la licencia, autorización o permiso de pesca “que sean suficientes para dar cumplimiento a las obligaciones que incumban al Estado del pabellón en los planos subregional, regional o mundial”, adición muy en la línea del Acuerdo del 95, que da gran protagonismo a las organizaciones regionales de ordenación pesquera pero que, por eso mismo, no debe inducir a la exclusión de los Estados pesqueros a favor de los ribereños, miembros exclusivos y excluyentes de ciertas OROPS (siendo OLDEPESCA el ejemplo más famoso) que, arguyendo sus derechos soberanos en sus respectivas ZEE, se abrogan competencias en las zonas de AM adyacentes, de modo que extienden sus competencias soberanas (como en el caso de Canadá en la NAFO durante la “guerra del fletán”) en detrimento del resto de Estados interesados. La misma legislación prohibirá la pesca en AM a los buques sin licencia o autorización o que pesquen de manera distinta a la establecida en los términos y condiciones de la licencia o autorización (esto es, que practiquen la pesca ilegal tal como la entiende el art. 3.1.1 PAI). Los buques deberán llevar a bordo en todo momento la autorización pertinente, que presentarán para su inspección a toda persona debidamente autorizada (art. 18.3.b.iii). Por último, la legislación nacional se asegurará de que los buques bajo su pabellón no pesquen sin autorización en zonas bajo jurisdicción nacional de otros Estados. No obstante, cuando existan motivos fundados para suponer que un buque en AM ha pescado sin autorización en una zona sometida a la jurisdicción de un Estado ribereño, el Estado del pabellón, a petición del ribereño de que se trate, procederá inmediatamente a investigar el fondo del asunto, cooperando con el ribereño en la adopción de las medidas de ejecución apropiadas al caso, pudiendo autorizar a las autoridades del ribereño a subir a bordo e inspeccionar el buque en AM (art. 20.6 FSA). Respecto a las inspecciones realizadas por las organizaciones regionales de ordenación pesquera previstas por el art. 21 sobre los buques parte del FSA (lo sean o no de la OROP en cuestión), si el capitán del buque se niega a recibirla, incumpliendo las instrucciones al respecto del propio Estado del pabellón, ésto conllevará la suspensión de la autorización para pescar (art. 22.4 FSA).

A fin de dar publicidad a todas estas condiciones, el art. 18.3.c del FSA exige el establecimiento de un registro nacional de buques pesqueros

³¹⁰ Art. 96.1.a) de la Ley 3/2001 de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado. Igualmente, el art. 100.b) establece como infracción grave la obtención de autorizaciones con base a documentos o informaciones falsas. En BOE No. 75, pp. 11.509-11.532

autorizados para pescar en AM y el otorgamiento de acceso a la información de tales registros a los Estados directamente interesados que la soliciten, medida generalmente aceptada desde la CNUDM hasta el PAI-IUU, pero difícil de cumplir en aquellos Estados sin medios económicos y técnicos adecuados.

Los textos de aplicación voluntaria, especialmente el Código de Conducta para la pesca responsable y el PAI-IUU, vienen a repetir el mismo discurso respecto de las autorizaciones para pescar. El Código de Conducta, en su art. 7.6.2 tiene, básicamente, el mismo contenido que el art. III.2 del Acuerdo del 93, impidiendo ambos faenar a los buques que no estén previamente autorizados para ello “conforme con el derecho internacional para la AM o de conformidad con la legislación nacional dentro de las zonas de jurisdicción nacional”.

Se hace referencia, igualmente, al establecimiento de un registro de los buques pesqueros autorizados (y por partida doble: el art. 8.1.2 y el 8.2.1, refiriéndose el primero al Estado a secas, y el segundo al Estado del pabellón). La pesca no reglamentada en aguas de terceros Estados sin autorización para ello también se combate en el art. 8.2.2 y la legislación interna de cada Estado sale a relucir, igualmente, mediante la imposición de sanciones, que habrán de ser “lo suficientemente severas para ser efectivas, incluyendo sanciones que permitan denegar, retirar o suspender las autorizaciones de pesca en caso de incumplir las medidas de conservación y gestión en vigor” (arts. 7.7.2 y 8.2.7 en el mismo sentido).

El PAI-IUU, por último, en la misma línea hasta ahora estudiada, establece un registro de buques pesqueros (párs. 24.2 y 42), cuya inscripción supedita a la concesión de autorización para pescar (pár. 24.1). Los registros habrán de compartir la información de que dispongan (párs. 28.1 y 29). La autorización para pescar (pár. 44), estrechamente ligada a la autorización para enarbolar el pabellón de que se trate (pár. 45), deberá llevarse siempre a bordo y mostrarla cuando sea requerida por el personal autorizado para ello (pár. 46). El PAI relaciona la matriculación y la autorización para pescar que, aun siendo funciones diferentes, se ejercerán por el Estado del pabellón “de manera que cada una de ellas tenga debidamente en cuenta a la otra” (pár. 40) debiendo estudiar los Estados del pabellón “la posibilidad de condicionar su decisión de matricular una embarcación pesquera a que estén dispuestos a conceder a la embarcación autorización para pescar en aguas de su jurisdicción o en AM, o a que un Estado ribereño conceda una autorización para pescar a la

embarcación cuando el control de ésta corresponda al Estado del pabellón” (pár. 41). La denegación de la autorización para pescar y el derecho a enarbolar el pabellón se entienden como “medidas viables [...] con el fin de impedir la práctica del cambio rápido y repetido del pabellón de una embarcación (*flag-hopping*) para eludir las medidas o disposiciones de conservación y ordenación de ámbito nacional, regional o mundial o propiciar su incumplimiento” (pár. 39).

El PAI introduce, además, una novedad, ampliando el tradicional radio de acción de los Acuerdos hasta ahora estudiados, cuando se refiere a la necesidad de que “*todas las embarcaciones pesqueras, de transporte y de apoyo que participen en las operaciones de transbordo en el mar tengan autorización previa para transbordar concedida por el Estado del pabellón*”³¹¹ en el entendimiento de que, no sólo los buques dedicados directamente a la pesca deben estar autorizados, sino también todo el resto de embarcaciones de apoyo, que de este modo ostentarán un vínculo genuino con el Estado del pabellón y que estarán obligadas al cumplimiento de las medidas de conservación y gestión de las OROPs de que dicho Estado sea parte, evitando así que respalden las actividades IUU.

Este heterogéneo conjunto de instrumentos, tanto de *hard* como de *soft law*, ha sido calificado por la Consulta de Expertos sobre el Estado del pabellón de 2009, como “instruments [...] constructed by the International Community of States for the purpose of addressing weaknesses in the existing legal regime”³¹². La Consulta, aun siendo consciente de que la autorización para pescar es un proceso distinto al del registro, establece la necesidad de un vínculo (*link*) entre uno y otro, ya se trate de pesca en zonas bajo jurisdicción nacional o en AM, en el entendimiento de que “the flag State should conduct an assessment of the vessel’s capacity to comply with relevant conservation and management measures, prior to authorising permission to fish.”³¹³ Esta necesidad de vinculación registro/autorización se reflejaba ya en la fase preparatoria del PAI, cuando el Grupo conjunto FAO/IMO insistía en la necesidad de que los Estados trabajaran para coordinar ambas funciones, facilitando así la comunicación entre los órganos (a menudo, distintos

³¹¹ Pár. 49. La cursiva es nuestra.

³¹² Por “...the existing legal regime” debe entenderse la CNUDM que, como indicábamos supra, aparte del establecimiento de un registro de buques y de la necesidad de que exista un “vínculo genuino” (que no define), respecto de la actividad pesquera no se pronuncia acerca de las autorizaciones de forma explícita. FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 918, FIEL/R918, Report of the Expert Consultation on Flag State Performance. Rome, 23-26 June 2009, p. 42

³¹³ *Ibid.*, p. 45

Ministerios), encargados de uno y otro proceso³¹⁴ y se vuelve a insistir en ella en el Proyecto de Criterios relativos a la actuación del Estado del pabellón, fruto de la última sesión de la Consulta Técnica de la FAO al respecto, haciéndose hincapié en la coordinación de las funciones de autorización y registro por parte del Estado del pabellón, “de manera que cada una de ellas tenga debidamente en cuenta la otra, y existan vínculos adecuados entre la gestión de los registros (“registers”) de buques y los registros (“records”) de buques pesqueros”³¹⁵.

II. EL ESTADO RIBEREÑO

a. Jurisdicción del Estado ribereño

El Estado ribereño ejerce total soberanía sobre sus aguas interiores, archipelágicas y en su MT (art. 2.1 CNUDM) y derechos soberanos sobre los recursos vivos presentes en su ZEE (art. 56 CNUDM) y en la PC (art. 77.4 CNUDM³¹⁶). Así las cosas, estando las zonas bajo soberanía enteramente sometidas a los designios del Estado ribereño que, por regla general, excluirá de las mismas a los buques extranjeros, de cara a preservar la pesca artesanal y salvaguardar de la explotación masiva las zonas de cría cercanas a la costa, las actividades pesqueras IUU se concentran en la ZEE³¹⁷, lo que, sin embargo,

³¹⁴ Véanse Report of the Joint FAO/IMO Working Group on IUU Fishing and related matters. Rome, 9-11 October 2000 y FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries. Implementation on the International Plan of Action to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, FAO, Rome, 2002 (Reprinted 2004), p. 27: “A flag State should issue such an authorization only to a vessel properly registered in its territory and entered in its record of fishing vessels.”

³¹⁵ Proyecto de criterios relativos a la actuación del Estado del Pabellón cit., pár, 14, Roma, 9 de marzo de 2012

³¹⁶ En la plataforma continental, considerada como prolongación natural del territorio, que existe “*ipso facto et ab initio*, by virtue of its sovereignty over the land” (North Sea Continental Shelf, Germany vs. Denmark; Germany vs. Netherlands, 1969, ICJ Rep. 3, 51, par. 96) la pesca IUU (y en general, la pesca “a secas”) es casi inexistente debido al escaso valor comercial de las especies presentes y a las dificultades que entraña su captura, lo que hace de ésta una actividad poco rentable.

³¹⁷ *Ratione materiae*, actividades de pesca no reglamentada (aunque no ilegales) se producen sobre especies transzonales y altamente migratorias, que se encuentran dentro de las ZEE y en las áreas de AM adyacentes, por buques no parte de una OROP o acuerdo de ordenación cooperativa (art. 3.3.1 PAI). Actividades de pesca ilegal se producen cuando Estados de pesca a distancia pescan sin autorización poblaciones transfronterizas en las ZEE de Estados ribereños (3.1.1 PAI)

Ratione loci, la extensión desmesurada de las ZEE de algunos Estados, sobre todo archipelágicos, hace patente la dificultad de los ribereños para controlar las actividades que tienen lugar en las mismas, lo que propicia el aumento de actividades IUU. Caso paradigmático es el de los Estados insulares del Pacífico, pequeños y dispersos en una superficie oceánica de 35 millones de Km²,

“...is more a recognition of the sovereignty of coastal States in the maritime zones under their sovereignty to take any actions they deem fit, and not a suggestion that IUU fishing does not take place in the internal waters, archipelagic waters and territorial sea”³¹⁸.

En la CNUDM no existen disposiciones concretas sobre la pesca en zonas bajo soberanía absoluta del Estado ribereño (aguas interiores y MT), relegadas a la regulaciones estatales, si bien especifica que no podrán llevarse a cabo actividades pesqueras cuando se practique el paso inocente por MT (art. 19.2.i), ni el paso en tránsito por estrechos utilizados para la navegación internacional, la mayoría situados en aguas bajo soberanía de uno o más Estados ribereños (art. 42.1.c). Los arts. 62.4 y 73 CNUDM mencionan de modo genérico las “medidas de conservación y las demás modalidades y condiciones establecidas en las leyes y reglamentos del Estado ribereño” respecto a la pesca en sus ZEE. El Código de Conducta de la FAO, por su parte, se ocupa de la ordenación de las prácticas pesqueras en la zona costera entendida como un todo en su art. 10³¹⁹, mientras que el pár. 51 del PAI, menciona explícitamente la ZEE al disponer que “todo Estado ribereño debería aplicar las medidas para prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU en la Zona Económica Exclusiva”. Tales medidas, que no distan mucho de las previstas por la CNUDM, hacen hincapié en la necesidad de 1) limitar el acceso³²⁰, de modo que los buques que faenen en la ZEE sean sólo los autorizados para ello, 2) en el intercambio constante de información y 3) en la necesidad de cooperar mediante, entre otros, el establecimiento de sistemas

donde la masa de tierra de los Estados insulares no representa sino el 2% de la superficie total de la región. La mayor parte de los recursos de la ZEE son capturados por buques de Estados de pesca a distancia, principalmente Japón, en situación de monopolio en la zona del Pacífico, por lo que, cuando se amplió la jurisdicción pesquera, estos Estados, en una fase baja de desarrollo por aquel entonces, se enfrentaron con problemas de seguimiento y vigilancia que parecían insolubles. Sólo la colaboración, orquestada mediante la constitución de la Forum Fishery Agency (FFA) ha conseguido alcanzar una cooperación eficaz en la ordenación de los recursos, estableciendo condiciones mínimas de acceso a los Estados de pesca a distancia y sistemas de seguimiento, control y vigilancia adecuados. Véase al respecto T. AQORAU, Cooperative Management on Shared Fish Stocks in the South Pacific, FAO, Documentos presentados en la Consulta de Expertos Noruega – FAO sobre la ordenación de poblaciones de peces compartidas, Bergen, Noruega, 7-10 octubre 2002, FAO Fisheries Report No. 695, Supl., Rome, pp. 44-56

³¹⁸ M.A. PALMA et al., op. cit., pp. 133-134

³¹⁹ Al respecto véase FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries 3. Integration of Fisheries into Coastal Area Management, Rome, 1996

³²⁰ Ya en la década de los setenta, a raíz de la Consulta Técnica de la FAO sobre gestión y desarrollo de las pesquerías de 1973, esto es, antes del desarrollo “formal” del concepto de ZEE por la CNUDM, el concepto de “limited entry” empezaba ya a tener gran difusión. Véase J.E. WILEN, “Limited entry licensing: a retrospective assessment”, *Marine Resource Economics* 198, No. 5, pp. 313-324

apropiados de seguimiento, control y vigilancia, que son la principal herramienta de los Estados ribereños para la conservación de sus recursos – especialmente de las especies transzonales y de las altamente migratorias³²¹ - y en la lucha contra las actividades IUU.

La mayoría de las capturas se hacen en aguas bajo soberanía de los Estados ribereños y, de éstas, un número significativo son fruto de prácticas IUU, muchas de las cuales las realizan, de hecho, buques abanderados por los propios ribereños, que no declaran lo capturado o lo hacen de forma inexacta. En tal caso el Estado ribereño, que también es el del pabellón, debería actuar como tal llevando a cabo sus responsabilidades respecto al buque. Cada Estado ribereño cuyos buques operen en aguas bajo su jurisdicción debería, según la FAO³²²:

- a. Exigir el registro de sus buques pesqueros, exigiendo que consten en el mismo todos los datos relevantes, de modo que se excluyan los buques con antecedentes IUU.
- b. Requerir la autorización “expresa” para pescar a todos los buques, que deberían estar previamente registrados para obtenerla.
- c. Requerir informes apropiados de las capturas realizadas y las artes utilizadas.

En el caso de buques de pabellón distinto al del Estado ribereño donde faenan, las actividades IUU que se realizan son la pesca sin autorización del ribereño o en violación de las condiciones de acceso previstas por éste. En ambos casos se dañan los intereses de los buques autorizados que pescan legalmente en dichas zonas, aumentando el perjuicio cuando las capturas son especies que migran o se encuentran entre dos o más Estados vecinos o entre una zona bajo jurisdicción nacional y el AM, donde se usa y abusa del principio de libertad, tal como vimos en el Capítulo II. Ahora bien, en

³²¹ Sobre las características biológicas y la distribución geográfica de las especies altamente migratorias véase el sitio web del programa de la FAO de reconocimiento y datos de las especies (www.fao.org/fishery/sidp/en), Fishbase (www.fishbase.org) y otros recursos de la FAO. “Algunas de las especies migratorias pueden encontrarse o capturarse sólo dentro de zonas bajo jurisdicción nacional, pero en la base de datos mundial disponible no se distinguen las capturas efectuadas en esas zonas de las que se realizan en AM. Por lo tanto, se analizan las especies altamente migratorias sin tener en cuenta su relación con las poblaciones o su presencia dentro de zonas bajo jurisdicción nacional o en AM.” A/CONF.210/2010/1, Report submitted to the resumed Review Conference in accordance with par. 32 of General Assembly resolution 63/112 to assist in the discharging its mandate under art. 36, par. 2, of the Agreement, New York, 24-28 May 2010, p. 9

³²² FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries, 9. Implementation of the International Plan of Action to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, FAO, Rome, 2002, p. 33

ejercicio de sus poderes soberanos sobre los recursos presentes en ellos, los ribereños deben actuar activamente de cara a evitar y eliminar las actividades ilícitas a través de la creación de medidas *ad hoc*, ora en el plano legislativo, ora mediante la consiguiente puesta en práctica de medios de gestión de sus recursos y control de las actividades en la zona.

Los ribereños pueden -discrecionalmente- dar acceso al excedente de pesca al que ellos mismos no puedan dar cabida (art. 62.2 CNUDM) lo que propicia las actividades IUU, sobre todo en el caso de Estados en desarrollo incapaces de controlar efectivamente las aguas bajo su jurisdicción (en ocasiones demasiado amplias, como en el caso de los Estados archipelágicos del Pacífico sur) por lo que con frecuencia se recurre a los acuerdos bi o multilaterales con los Estados pesqueros (caso del Acuerdo entre Estados Unidos y los Estados del Pacífico Sur de 1987 o, más recientemente, el Acuerdo de cooperación pesquera y acuícola entre España y las Seychelles de 2010), que habrán de penalizar a los buques que violen los términos y condiciones de acceso. Entre otras cosas, el acuerdo deberá comprometer al Estado pesquero (del pabellón) a: 1) colaborar en las labores de MCS del Estado ribereño, 2) hacer que las violaciones impuestas por el ribereño respecto a sus restricciones pesqueras lo sean también del Estado del pabellón, que las asimilará, y 3) remitir al Estado ribereño lo recaudado por el del pabellón en concepto de pago de las violaciones cometidas por sus buques en aguas del ribereño. Tales acuerdos de acceso “can create an active partnership between the Coastal State and the Flag State in preventing, deterring and eliminating IUU fishing”³²³, aunque para hacer que esta colaboración sea plenamente efectiva, deberá referirse sólo al Estado pesquero del pabellón con el que se firma el acuerdo, excluyendo los buques registrados en otros Estados que también faenen en la zona, respecto de los cuales, éste, obviamente, no será responsable.

Otras herramientas a usar por el Estado ribereño, entre o no en un acuerdo del género de los mencionados *supra*, son:

- a. Mantenimiento de un registro de los buques (de pabellón extranjero) autorizados para pescar en aguas bajo su jurisdicción.
- b. Verificación de que el Estado del pabellón ha autorizado al buque a pescar en aguas más allá de su propia jurisdicción.

³²³ *Íbidem*, p. 35

- c. Exigir a los buques el uso de sistemas de control a bordo tales como el VMS y observadores independientes.

Sólo el Estado del pabellón puede impedir el registro de buques con un pasado IUU, por lo que el ribereño, lo que debería hacer, ya que no puede impedir el registro de tales buques por otros Estados, es adoptar el “rol gendarme”, interviniendo 1) en el ámbito de la gestión: mediante la limitación del acceso y el establecimiento de límites a la explotación de los recursos y 2) en el ámbito del control: a través de los mecanismos que verifiquen, complementen o, en su caso, ejecuten la actividad gestora. Los Estados costeros deben, además, cooperar entre ellos de cara a la ordenación sostenible de sus recursos, particularmente con las OROPs y los ribereños vecinos, respecto de las especies compartidas, sean transfronterizas, altamente migratorias, transzonales o diferenciadas de Alta Mar³²⁴, sobre todo, mediante un intercambio activo y permanente de las informaciones de que dispongan. La ordenación no cooperativa de las poblaciones compartidas conducirá, invariablemente, a la sobreexplotación

b. El control ejercido por el Estado ribereño. Gestión de los recursos y control de las actividades en la ZEE

A nuestro objeto interesa, especialmente, el control ejercido por el ribereño sobre los recursos vivos bajo su jurisdicción, en concreto, sobre los presentes en su ZEE, entendiendo con Queneudec que “bien que l'établissement d'une ZEE ne constitue pas une extension du territoire et de la souveraineté qui s'y rattache, il s'agit d'une 'zone de jurisdiction acquisitive' dont l'utilisation est faite dans l'intérêt exclusif de l'État côtier”³²⁵. Por lo tanto, una vez otorgado (“mediante acuerdos u otros arreglos y de conformidad con las modalidades, condiciones y leyes y reglamentos a que se refiere el párrafo 4 [del art. 62 CNUDM], teniendo especialmente en cuenta

³²⁴ Véase al respecto FAO Documento técnico de pesca No. 465, G. MUNRO, A. VAN HOUTTE & R. WILLMANN, *La conservación y ordenación de las poblaciones de peces compartidas: Aspectos jurídicos y económicos*. FAO, Roma, 2005. Más recientemente, A/CONF.210/2010/1 Conferencia de revisión del FSA, Informe presentado a la reanudación de la Conferencia de revisión conforme al párrafo 32 de la Resolución 63/112 de la Asamblea General, para ayudarla en el desempeño del mandato que le incumbe en virtud del párrafo 2 del art. 36 del Acuerdo, que examina la situación y tendencias de las poblaciones mencionadas.

³²⁵ J.P. QUENEUDEC, «Les problèmes de l'exploitation des ressources biologiques de la mer», en *Droit de la Mer, Tome I*, Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris, Pedone, Paris, 1976, p. 188

los artículos 69 y 70, sobre todo en relación con los Estados en desarrollo que en ellos se mencionan³²⁶), el acceso a su ZEE a buques provenientes de terceros Estados, ha de resolverse la cuestión de cómo gestionar adecuadamente los recursos presentes, de modo que el Estado ribereño pueda obtener de ellos el máximo provecho posible. Que el Estado ribereño no pueda darles cabida por sí solo, no significa que no pueda gestionar y controlar el uso que de los mismos hagan los terceros a través del establecimiento de una serie de normas sobre quién puede pescar, cómo, dónde, cuándo y cuánto. Por su parte, el sector pesquero está obligado a respetar y cumplir las normas establecidas para gestionar su actividad (esfuerzo pesquero, cuotas de pesca, normas de captura y comercialización) y para verificar que éstas se cumplan, garantizando la rentabilidad de la actividad y la sostenibilidad de los recursos, ambas a largo plazo.

Los sistemas para conseguir estos objetivos fallarán a menos que, teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada Estado, se cuente con información científica fidedigna sobre el estado de explotación de los recursos disponibles en sus aguas y de las rutinas (migratorias, de desove, de interacción entre especies, etc.) de cada uno, de modo que en el caso de las especies que se encuentren en aguas de dos o más Estados ribereños vecinos, donde el mayor obstáculo para la gestión efectiva es resolver la asignación de capturas entre pescadores geográficamente separados, pueda existir una coordinación y una suerte de gestión complementaria entre ellos, de cara a la preservación de tales recursos. Existen varios casos donde la gestión de las pesquerías presentes en las aguas bajo control de un Estado ribereño se complica, a saber:

- a. En el caso de especies transzonales que pasan parte de su ciclo vital en las ZEE de distintos Estados (salmón, merluza y túnidos) los conflictos sobre la asignación de capturas son especialmente difíciles de resolver³²⁷

³²⁶ Art. 62.2 CNUDM

³²⁷ En 1982, cuando se estaba estableciendo el régimen mundial de las ZEE, CADDY señaló que una proporción importante de los recursos pesqueros que se estaban incluyendo en la ZEE resultaría que se hallaban compartidos con otros Estados ribereños. Haciendo un cálculo muy por lo bajo del número de recursos pesqueros que atraviesan dichas fronteras por término medio, este autor estimó que eran de 1.000 a 1.500 recursos transfronterizos. Igualmente, existen más de 500 de esas fronteras “but relatively few formal negotiations between adjacent States have been registered with FAO on the resource-sharing agreement in effect within such boundary zones.” J.F. CADDY, “Establishing a consultative mechanism or arrangement for managing shared stock within the jurisdiction of contiguous States” en D. HANCOCK (Ed.), *Taking stock: Defining and Managing Shared Resources*, Australian Society for Fish Biology and Aquatic Resources Management Association of Australian Joint Workshop Proceeding, Darwin, Australia, 15-16 July 1997, 1998, pp. 81-123.

(como lo demostraron las dificultades subyacentes en el tratado sobre el salmón del Pacífico³²⁸).

- b. El problema de las mixed-stock fishery³²⁹, que tienen lugar cuando especies biológicamente productivas (fecundas y que alcanzan rápidamente la madurez) y especies inproductivas (de maduración tardía y reproducción y crecimiento lentos) concurren en las mismas aguas y se pescan con las mismas artes, lo que propicia que los TACs se centren en el stock más productivo, en detrimento del menos fecundo, que puede agotarse a fuerza de descartes. Para protegerlo sólo se pueden limitar las capturas del primero, a menos que se desarrolle una técnica selectiva que excluya al menos productivo, método, por lo general, poco o nada rentable.

Para solucionar estas y otras cuestiones, de modo que se garantice un rendimiento máximo sostenible, se proponen varias medidas de gestión, dependiendo su efectividad de las condiciones biológicas, técnicas y sociales presentes en cada Estado y de su necesidad, mayor o menor, de cumplimentación por los medios de control propiamente dichos (MCS). Los principales métodos de gestión con que cuenta el Estado ribereño (aplicados también por organizaciones regionales, tanto de ordenación pesquera como de integración económica como la UE) son: 1) Control de los insumos (inputs), 2) Control de los resultados (outputs), 3) Medidas técnicas de control y 4)

³²⁸ Tratado entre USA y Canadá sobre el salmón del Pacífico de 1985. Durante los años anteriores a la firma del tratado fue constante la amenaza de que estallaran “guerras del pescado”, esto es, la sobreexplotación deliberada de los recursos. Además, se reconoció que ambos países tenían la oportunidad de aumentar y fortalecer las poblaciones producidas en sus ríos salmoneros, por medio de distintos proyectos de mejoramiento. Pero cada país se abstuvo de iniciar tales proyectos por miedo a que el otro se aprovechara. Así las cosas, la amenaza de la “guerra del pescado” y el boqueo continuo de los planes de mejoramiento, estimularon las negociaciones hasta que se pudo alcanzar un acuerdo. Aunque inicialmente tuvo éxito, tropezó con grandes dificultades y quedó paralizado (durante el periodo de parálisis cada Estado asumió un comportamiento competitivo de los recursos bajo su ZEE), llegando finalmente a un “remiendo” del Tratado, mediante la firma de un Acuerdo en 1999. Aunque el nuevo acuerdo fue objeto de duras críticas, incluso los más severos, teniendo en cuenta las potenciales “guerras del pescado”, reconocieron que, aun siendo imperfecto, era mejor que no tener ninguno (K.A. MILLER, *North American Pacific Salmon: A case of fragile cooperation*, en FAO, Documentos presentados en la Consulta de Expertos Noruega-FAO sobre la ordenación de las poblaciones de peces compartidas, Bergen, Noruega, 7-10 de octubre de 2002, FAO 2003, Informe de Pesca No. 695, Suplemento, Roma, pp. 105-122. K.A. MILLER, G. MUNRO, T. McDORMAN, R. McKELVEY & P. TYEDMERS, *The 1999 Pacific Salmon Agreement: A sustainable solution?* Occasional Papers: Canadian-American Public Policy, No. 47, Orono, Canadian-American Center, University of Maine, 2001)

³²⁹ Concepto desarrollado por G.J. PAULIK et al., *Exploitation of mixed stocks by a common fishery*, J. Fish. Res. Board Can. 26, 1958, pp. 2.527-2.537 y por W.E. Ricker, *Maximum sustainable yields from fluctuating environments and mixed stocks*, J. Fish. Res. Board Can. 15, 1976, pp. 991-1.006

Establecimiento de tasas e impuesto. A continuación analizaremos someramente cada uno de ellos.

i. *Control de los insumos (inputs)*

Es la herramienta de gestión más antigua que trata de regular la extracción de los recursos a través del técnicas de bloqueo que, lejos de conseguir la premisa de maximizar los beneficios al menor coste posible, motivan un incremento de la capacidad pesquera a través de grandes inversiones (supercapitalización) que garanticen a los pescadores un mayor número de capturas (y, por ende, de beneficios) que a sus competidores en la carrera por los peces (race to fish). Este tipo de técnicas, buenas sólo si los recursos son ilimitados, generan excesivos costes de producción y sobrepesca, por lo que sólo son efectivas a corto plazo.

Métodos clásicos de este tipo de control indirecto son el establecimiento de tallas mínimas (para asegurar que un número mayor de individuos alcancen la época de reproducción), las restricciones en el uso de determinadas artes y buques (esto último limitando el número de licencias expedidas) y el establecimiento de vedas temporales y zonales para propiciar la reproducción o el crecimiento. Métodos todos ellos que, si bien pueden generar resultados positivos, no otorgan certeza sobre las capturas ni protegen la sostenibilidad del recurso.

1. *Restricciones en el uso de determinadas artes*

Se intenta restringir la capacidad limitando el número, tipo y uso de determinadas artes de pesca. La limitación numérica incluye la reducción del número de artes (trampas, número de anzuelos) y la de tipo, al tamaño de éstas, limitando la anchura de las redes y reglamentando la luz de malla de las mismas, de modo que la luz de malla grande permita escapar a los individuos jóvenes para que crezcan y contribuyan a la biomasa de la población íctica en años posteriores, minimizando, además, las capturas incidentales de peces no objetivo. Los beneficios de esta reglamentación dependen de las características biológicas de las especies en cuestión, siendo difíciles de calcular cuando no se dispone de información científica fidedigna al respecto, por lo que es importante concienciar de su uso a los pescadores, para los que es fácil

evadirlas. Respecto a las limitaciones de uso, pueden incluirse prohibiciones por razones de preservación del medio marino, por ejemplo prohibición del uso de redes de arrastre en determinadas zonas o pesquerías³³⁰. Estas restricciones, empero, no impiden la carrera por los peces, ya que no controlan el resto de dimensiones del esfuerzo pesquero (talla del buque, potencia de los motores, tripulación, etc.) por lo que, pese a conseguir pequeños éxitos aislados, son inadecuadas para alcanzar objetivos de protección a largo plazo, necesitando aliarse con medidas de gestión (vedas temporales y zonales) y control (inspección de las artes a bordo) complementarias.

2. Restricciones en el uso de buques

Las limitaciones más corrientes se refieren al diseño, la anchura (eslora), la potencia del motor y número de buques. Medida usada frecuentemente de manera conjunta con las restricciones en el uso de determinadas artes, el otorgamiento de licencias, al que está directamente conectado, y con otras medidas de control de resultados. La limitación en el número de buques puede conducir, como ya sucedió en la pesquería del atún rojo de la Bahía de Bristol, a la sobrecapacitación que supone el reemplazo de numerosos buques pequeños por uno solo de mayor capacidad. Directamente relacionados con estas restricciones están los programas de compra y retirada de buques (por lo general, destinados a chatarra) que tienen por objeto minimizar la capacidad de la flota, objetivo que sólo cumplen a corto plazo³³¹, si bien es cierto que este tipo de programas tienen ventajas sociales innegables.

3. Otorgamiento de licencias para pescar

El otorgamiento de licencias se establece para limitar el número y tipo de buques con derecho a acceder a una determinada pesquería. La restricción continua en el otorgamiento de licencia se basa en la reducción de la competencia, de cara a evitar controversias entre distintos grupos de

³³⁰ Al respecto, Multilateral Convention for the prohibition of fishing with long driftnets in the South Pacific, Wellington, 24 November 1989, protocolos I y II de dicha convención (ambos de 20/X/1990) y Resoluciones de UN A/RES/44/225 (22/XII/1989) y 46/215 de 20/XII/1991

³³¹ Véase al respecto D.S. HOLLAND, E. GUDMUNDSSON & J. GATES, "Do fishing vessel buyback programs work: A Survey of the evidence", *23 Marine Policy*, 1999

pescadores³³², la estabilización de las condiciones de pesca, el mantenimiento de la rentabilidad³³³, la conservación de los recursos³³⁴ y la prevención de disputas internacionales. Ahora bien, hay que tener cuidado si lo que se desea restringiendo el otorgamiento de licencias es detener el aumento del esfuerzo pesquero efectivo: la limitación de licencias a una embarcación, junto con un programa de reducción de la flota, incrementa la rentabilidad, por lo que los restantes propietarios de embarcaciones tratarán de aumentar su participación en el recurso invirtiendo más en una embarcación de gran tamaño o aumentando el equipo. La regla es sencilla: si hay tres o más insumos en un proceso productivo, uno de ellos no tiene precio (los peces en el mar) y otro se reduce mientras que el valor del producto es constante o continúa en aumento, por lo que las empresas que potencian al máximo los beneficios tenderán a aumentar el empleo de uno o más de los otros insumos. Se trata de una medida que sólo ofrece soluciones a corto plazo, por lo que, para implementar su efectividad, es necesario su combinación con técnicas de gestión adicionales.

4. *Vedas temporales y zonales*

Ambos tipos de vedas son una forma indirecta de control del exceso de capacidad pesquera mediante la prohibición de capturar una determinada especie o grupo de especies en un área específica durante un tiempo concreto, de modo que:

- a. se restringe la mortalidad íctica en una etapa biológica del recurso, propiciando la pesca de éste cuando se encuentre en condiciones de máximo valor comercial y
- b. se evita la despoblación por agotamiento de zonas determinadas.

³³² La mayoría de los programas para controlar el otorgamiento de licencias fundamentan la calificación inicial de las mismas en registros de descargas anteriores, por lo que la preferencia para otorgar licencias a aquellos que durante muchos años han pescado en una zona concreta se debe, en gran medida, a consideraciones de equidad (no es justo privar a un pescador de su ocupación después de muchos años de actividad y conceder una licencia a otro sin experiencia previa).

³³³ Para cambiar las tecnologías y las oportunidades de pesca se permitió que los propietarios de embarcaciones sustituyeran las antiguas por otras nuevas de igual gama de tamaños o consturirlas nuevas de mayor tamaño mediante el “sistema de complemento de tonelaje” (Asada, 1973), lo que prueba que cuando la pesca atraviesa un buen momento, el tonelaje sometido a licencias cambia de manos a buenos precios (Keen, 1973), precios que ponen de manifiesto el valor de las licencias limitadas e indican que las restricciones de licencias contribuyen a los beneficios industriales.

³³⁴ Cuanto más fácil es obtener una licencia, menos efectivo será el programa que trate de reducir la capacidad excesiva.

No obstante, una vez terminada la veda, los pescadores tratarán de maximizar sus beneficios volviendo a la carrera por los peces. Además, la disminución de la mortalidad íctica de algunas fases vitales se conseguirá a expensas de incrementar el esfuerzo pesquero sobre otros grupos de edad. Por su parte, las vedas temporales establecidas en función de la relación directa existente entre la captura por unidad de esfuerzo y la abundancia de la población, amén de ser inapropiadas para las especies donde tal relación no existe, propician la supercapitalización: los pescadores sienten la tentación, ante los altos índices de captura al principio de la temporada, de invertir fuertes sumas en bienes de equipo con objeto de aumentar su participación en el rendimiento final. Las estaciones de veda también tienen un efecto perturbador en la comercialización al originar interrupciones en el suministro.

Una aplicación particular de las zonas vedadas es la adoptada tradicionalmente por los países en desarrollo estableciendo el conocido como “cinturón costero”, cuyo objetivo es proteger a los pescadores artesanales de la competencia de los arrastreros que faenan cerca de la costa, medida de efectividad relativa que dependerá del historial de la población en cuestión (es bastante inútil cuando una flota industrial de media altura explota por primera vez una población y sólo entonces emigran al cinturón costero).

En conclusión, los métodos basados en el control de los insumos son, por lo general, de fácil ejecución, si bien adolecen de dos defectos básicos: 1) necesitan de la colaboración de otros medios de gestión y control (la vigilancia aérea unida a las embarcaciones patrulleras pueden demostrar su eficacia en relación con su coste para garantizar que estas regulaciones se cumplen³³⁵) y 2) propician la sobrecapacidad³³⁶, siendo sólo efectivos para remediarla a corto plazo.

³³⁵ P.J. DERHAM, *The problems of quota management in the European Community context*. FAO Fisheries Report No.289, Supplement 3, 1984 Papers presented at the Expert Consultation on the regulation of fishing effort (Fishing Mortality) Éste y todos los documentos del suplemento 3 del Informe, disponibles online en <http://www.fao.org/docrep/005/AC750E/AC750E00.htm>

³³⁶ “Overcapacity in fisheries develops primarily as a consequence of the absence of clearly defined property rights and the way in which fishers react to the incentives that they face under such conditions.” J.M.WARD et al., “Measuring and Assessing Capacity in fisheries, (1) Basic Concepts and Management Options”, FAO Fisheries Technical Paper No. 433/1, Rome, FAO, 2004, p. 10. Sobre la efectividad relativa (a corto plazo) de tales medidas véase R. METZNER & J.M. WART, Report of the Expert Consulttion on Catalysing the transition away from overcapacity in marine capture fisheries, FAO Fisheries Report No. 691, Rome, FAO, 2002, p. 73.

a. Control de los resultados (outputs)

Se trata de medidas de gestión que directamente limitan las capturas y, por ende, la mortalidad íctica (incluyendo la mortalidad ocasionada por los descartes, la pesca fantasma y la degradación del hábitat). Pueden usarse para limitar las capturas de una flota o pesquería, estableciendo TACs, o de buques y operadores específicos, estableciendo cuotas individuales, ora a los buques, ora a los individuos, cuya suma es igual al TAC establecido para toda una pesquería.

El control de los resultados depende estrechamente del monitoreo de las capturas, que puede hacerse sobre el total de lo descargado, teniendo en cuenta los registros de capturas, los datos de descarga en puerto y las estimaciones pertinentes sobre los descartes y las capturas no declaradas, o controlando directamente las capturas (y descartes) a través de un observador a bordo que verificará *in situ* los datos del registro, lo que impide las declaraciones [de capturas] sesgadas o directamente falsas.

1. Establecimiento de TACs

Es el sistema de gestión pesquera más utilizado, aunque no por ello el más eficaz. Medida de carácter general e impersonal, el TAC asigna la cantidad máxima de capturas en una zona concreta, debiendo cesar la actividad una vez alcanzada la cantidad fijada. El objetivo es limitar las capturas totales para conservar una biomasa de reproducción suficiente en función de las variaciones de los stocks, ya que el TAC se basa en la evaluación de los stocks presentes en la zona, siguiendo los indicadores de productividad biológica derivados de los datos científicos (y de los propios pescadores) al respecto. Se determina sobre una base anual que posteriormente se divide en estaciones, lo que puede ser muy efectivo para controlar el índice de mortalidad íctica durante una etapa vital determinada, pero que, al tiempo, propicia la carrera por los peces, la supercapitalización subsiguiente, encarada a la sobreexplotación³³⁷ y las actividades IUU, de modo que regulaciones y controles adicionales se hacen necesarios, particularmente, para limitar los descartes y las declaraciones falsas o incompletas de capturas.

³³⁷ FAO, Report of the Technical Working Group on the Management of Fishing Capacity, La Jolla, California, USA, 15-18 April 1998, FAO Fisheries Report No. 586. Rome, FAO, 1998, par. 64

El sistema falla porque científicamente se fundamenta en que, al controlar las capturas totales, se limita la mortalidad por pesca, lo que no se da en todas las pesquerías, especialmente en las multiespecíficas, donde el control de capturas a bordo es muy difícil, pudiendo ocultarse parte de las capturas como otras especies (con lo que no se supera el volumen total de capturas declarado pero sí la composición específica). En el caso de que la pesquería sea de una única especie, el problema persiste, en el entendimiento de que, caso de presentar valores muy diferentes según su tamaño, se descartarán las capturas más pequeñas, computando únicamente las de mayor tamaño comercial. A fin de conseguir mayor precisión y fiabilidad, una solución pasa por incrementar el control físico exhaustivo de buques y descargas, introducir mejoras en la verificación de la información y cruce de datos y mejorar el seguimiento de las cuotas para decretar los cierres de pesquerías que permitan sobrepasar las cantidades asignadas.

En la UE, sin duda el caso más conocido, el TAC se reparte entre los Estados Miembros asignando a cada uno un porcentaje fijo del mismo (principio de estabilidad relativa), al tiempo que se establecen sistemas de asignación específica para cada Estado que garanticen a cada una de las organizaciones de productores y de las sociedades pesqueras una participación más o menos fija en la cuota nacional. Cuando la flota pesquera de un Estado miembro haya superado las cuotas que le hubieran sido asignadas el año anterior, se podrán efectuar deducciones sistemáticas de las mismas³³⁸. De otra parte, la capacidad de transferir los derechos de pesca que se asignan y las capturas potenciales de que se dispone, permite ofrecer posibilidades de compra y venta de los derechos de capturas, pudiendo éstas ajustarse a las capturas reales aumentando la flexibilidad de los sistemas de gestión y pudiendo eliminar los alicientes que presentan las prácticas de desembarcos ilegales y los descartes. Así las cosas, habida cuenta de que las cuotas pueden cambiar de manos entre los Estados miembros (*quota hopping*), a pesar de las distintas regulaciones y modelos de gestión pesquera estatales, la gestión ha evolucionado hasta llegar a los sistemas de cuotas transferibles³³⁹. Ahora bien,

³³⁸ Véase al respecto el Reglamento (CE) 1224/2009 de 20 de noviembre de 2009 por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la PPC, que proporciona un método para calcular el exceso y la reducción, procurando mantener la proporcionalidad entre la falta y la sanción.

³³⁹ En el caso de la UE, tras la reforma de la PPC en 2002 se sentaron las bases de una explotación sostenible que tenía más en cuenta los recursos, en concreto, gracias a la adopción de planes de gestión plurianuales que permiten conseguir un rendimiento máximo sostenible, la eliminación de la financiación de la flota, la creación de consejos consultivos regionales y el establecimiento de nuevas reglas de control. No obstante, la pesca europea siguió caracterizándose por la

la regulación basada en las cuotas individuales transferibles supone la entrega de unos derechos individuales a un agente económico para extraer una determinada cantidad de recurso³⁴⁰ sin tener en cuenta la actividad reproductiva de las especies (sostenibilidad) ni la equidad social, siendo una herramienta puramente económica usada para asegurar la eficiencia económica en una pesquería concreta al menor coste posible³⁴¹, por lo que su aplicación no es suficiente para prevenir la sobrecapacidad ni la sobrepesca. Puesto en práctica en varios Estados³⁴² con mayor o menor éxito, si bien entre sus virtudes destacan:

- a. dar estabilidad a largo plazo al sector,
- b. reducir la capacidad excedentaria,
- c. la corresponsabilización del pescador, que hace suyo el derecho de pesca (lo que, a la sazón, elimina la “carrera por los peces”) y
- d. constituir un apoyo a la reconversión (los pescadores que quieran abandonar el sector o que cesen en su actividad pueden revender sus cuotas);

sus defectos no son menores: amén de su difícil aplicación en pesquerías estacionales y en las multiespecíficas, este sistema propicia la concentración de la oferta creando monopolios que controlan el mercado en detrimento, como indicábamos *supra*, de la eficacia ecológica y social.³⁴³ Se trata, por tanto, de un

sobrecapacidad de la flota, por lo que el Libro Verde de 2009, precursor de la reforma actual, trazaba ya un nuevo sistema de asignación de posibilidades de pesca, que inducía automáticamente a una adaptación de la flota a las cuotas disponibles, una mejora de la gobernanza descentralizada y una mayor participación de los profesionales en la gestión de los recursos y las pesquerías, de manera que se cumpla el objetivo de acabar con los descartes para 2015.

Sobre la visión de la Admón. Española respecto de la última reforma europea véase la entrevista a A. VILLLAURIZ, Secretaria General del Mar, que la considera “desequilibrada e incierta” por “no articular los mecanismos e instrumentos para lograr los objetivos propuestos” [...] “Es preciso que exista un equilibrio entre las medidas propuestas, los objetivos y los mecanismos disponibles, desde los cambios en la normativa hasta los recursos financieros ya que, si no es así, nos encontraremos ante una reforma no válida para el sector.” *Revista MAR*, No. 508, Octubre 2011, pp. 6-13

³⁴⁰ Sobre el aspecto económico imperante en este método de gestión véase, M. FALQUE et H. LAMOTTE, *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources marines*. Ed. Dalloz, Paris, 2002. Para estos autores, la cuota se convierte en un activo, un valor en el mercado, cuyas posibilidades de intercambio favorecen la racionalización de las actividades pesqueras.

³⁴¹ M. MCGINLEY, “¿Son las cuotas individuales transferibles la solución?”, *Comunidad Pesquera*, 1, 1998 citado por F. GONZALEZ LAXE en “La transferibilidad de los derechos de pesca y las cuotas individuales: Análisis del caso español”, *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, No. 203, 2004, pp. 233-262, en p. 247

³⁴² Nueva Zelanda, Islandia, Países Bajos, Reino Unido, Noruega, Chile y Perú.

³⁴³ Socialmente, entre los actores participantes la inequidad del sistema es clara, ya que las CIT se asignan a los propietarios de la embarcación, quedando la tripulación excluida, lo que ha generado descontento en algunos casos ya que, previo al sistema de CIT, la tripulación compartía tanto el riesgo como los ingresos, mientras que bajo este esquema, las remuneraciones se basan en un

sistema de aplicación exclusiva a la flota industrial, viable únicamente si se garantiza la libre competencia, difícil de conseguir habida cuenta de la inequidad característica de la asignación inicial que, independientemente del método usado, suele dejar algún grupo fuera o que, aun dentro, tendrá que afrontar mayores costes para ingresar en el sistema. Una posible solución pasa por la limitación temporal, a través de la implantación de plazos de vencimiento de los derechos, de modo que se eviten comportamientos especulativos.

2. Establecimiento de cuotas individuales entre buques (Individual vessel quotas)

Se trata de una forma de cuota individual que no puede transferirse entre pescadores. Su objetivo es restringir la sobrecapacidad de los buques limitando la cantidad de pescado que éstos pueden descargar, medida fácilmente eludible que incentiva las actividades IUU, especialmente las descargas no declaradas. Para ser efectivo, este mecanismo requiere medidas adicionales de control sobre la trazabilidad y control de los transbordos y un limitado número de puntos de descarga que siempre sean los mismos y estén controlados, situación que sólo acontece en las comunidades pesqueras más pequeñas.

3. Cuotas de esfuerzo individuales (Individual effort quotas)

Limitan el esfuerzo pesquero que una embarcación puede aplicar en una pesquería, restringiendo el tiempo de faena. Al contar el buque con un tiempo limitado para faenar, lo que, se supone, servirá para reducir su capacidad, con frecuencia se recurre a la supercapitalización del buque mediante mejoras en la potencia y artes de a bordo, de modo que se invierta menos tiempo en el viaje hasta la pesquería y que ese tiempo ganado se rentabilice lo más posible

sistema de salarios predeterminados. Al respecto, T.TIETENBERG, *Environmental and Natural Resource Economics*. 5th Ed., Addison-Wesley Longman Inc., 2002

En el caso español, la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado establece un marco regulador específico respecto de las cuotas, que sólo podrán transmitirse previa autorización e informe, del Ministerio y de la Comunidad Autónoma del puerto base del buque, respectivamente. La tendencia a favorecer el ejercicio de la libre competencia, se vislumbra claramente en los requisitos previstos en el art. 28 estableciendo, entre otros “criterios”, que los volúmenes de posibilidades de pesca “que pueden ser acumulados por una misma empresa o grupo de empresas relacionadas societariamente no superarán el 30% para cada pesquería.” (art. 28.1.d)

mediante la utilización de artes más efectivas. Se trata, por tanto, de un método ineficaz para controlar la capacidad por estar sujeto a una inflación de capital y, como ocurre con las limitaciones sobre los buques, su cumplimiento³⁴⁴ es difícil de practicar y fácil de burlar, por ocurrir la actividad lejos de puerto.

4. *Controles técnicos*

Entre los controles técnicos destacamos los derechos de uso territorial y las cuotas de desarrollo de la comunidad³⁴⁵.

Los derechos de uso territorial surgen en el entendimiento de que la exclusión de intrusos y la definición de normas para asignar el acceso a ciertos recursos, es más rentable que los gastos de controlar su uso exclusivo. El acceso y uso de una pesquería concreta –aun en un área delimitada– se restringe a un grupo específico (comunidad) que determina cómo, cuándo y cuánto se pescará. Clave del éxito de este sistema ha sido la habilidad para definir el área concreta donde tendrá lugar, lo que ha propiciado la reasignación de las pesquerías a las comunidades receptoras, reduciendo la sobrecapacidad. Estos derechos son administrados por los gobiernos locales, con o sin la sanción de un gobierno nacional y en ocasiones se ejecutan con medios extrajudiciales tales como el abuso verbal a terceros, el sabotaje real o la amenaza del mismo sobre el equipo de pesca usado por los terceros extraños a la comunidad o incluso la violencia física contra éstos, medidas de todo punto discriminatorias y contrarias a Derecho Internacional y, por eso mismo, aplicadas sólo en casos aislados³⁴⁶. Son especialmente aptos respecto a especies que permanecen inmóviles o de fácil localización, como los moluscos y crustáceos.

³⁴⁴ “...las cuotas de esfuerzo individuales pueden exigir incluso más recursos y costos mayores para hacer cumplir las medidas que las cuotas de capturas individuales.” FAO Fisheries Report No. 586, Informe del Grupo Técnico de trabajo sobre la ordenación de la capacidad pesquera. La Jolla, California, Estados Unidos, 15-18 Abril de 1998. FAO, Roma, 1999, párrafo 111.

³⁴⁵ Otros medios técnicos que señalamos pero no explicamos, por considerarlos nítidamente claros en sus formulaciones semánticas, son las limitaciones de talla y sexo de las capturas y las restricciones geográficas.

³⁴⁶ J.R. McGOODWIN, *Some examples of self-regulatory mechanisms in unmanaged fisheries*. FAO Fisheries Report No. 289, Supplement 2, 1984, Papers presented at the Expert Consultation on the Regulation of Fishing Effort (Fishing Mortality). Éste y todos los documentos del suplemento segundo del informe, disponibles online en <http://www.fao.org/docrep/005/AC749E/AC749E00.htm>

Las cuotas de desarrollo de la comunidad o régimen de propiedad comunal, que tienen por objeto impulsar las actividades económicas basadas en la pesca de una concreta comunidad local, son de duración potencialmente larga y tienen el efecto directo de reasignar la pesquería a la comunidad receptora, un colectivo identificable de usuarios que poseen y usan el recurso de manera excluyente³⁴⁷ y que, por eso mismo, no tiene que competir con ninguna otra, como ocurre en las zonas de libre acceso. El acceso y uso de los recursos se regulan por los miembros de la comunidad, siendo los derechos de uso, igualitarios y no transferibles, por lo que no se pierden, aún en el caso de no usarse. A largo plazo supone la reducción de la sobrecapacidad, ya que la pesquería se gestiona por un grupo específico (la comunidad) conocedora de todos los problemas de la zona y que, al no tener que competir con ningún otro operador, evita la carrera por los peces y la consiguiente supercapitalización de flotas y equipos tendente a la sobrepesca. No obstante, debido a su relativa novedad, el mayor problema de este sistema es la falta de comunicación entre los grupos de desarrollo y las comunidades a las que representan, siendo necesaria una buena estructura gubernativa que propicie el intercambio de información entre los grupos y comunidades representadas y el Estado central (o federal) encargado de la supervisión.

5. Establecimiento de tasas e impuestos

La función principal del establecimiento de tasas, impuestos y gravámenes ha sido, tradicionalmente, subsanar las consecuencias de los vertidos y detener (o al menos ralentizar) el agotamiento de los recursos presentes en la zona bajo control del ribereño de cara a conseguir un nivel óptimo de utilización de los recursos por parte de los operadores extranjeros (y también de los autóctonos), al tiempo que se recuperaban los costos de las actividades de gestión. En el ámbito pesquero, las recaudaciones se hacen en función de la cantidad o valor de las capturas, variando según especies o características de la misma. Los impuestos, que se recaudan para otorgar licencias a equipos, embarcaciones y determinados pescadores, variarán según las características de éstos y dependiendo de la zona para la que se otorgue la licencia. Los

³⁴⁷ Ahora bien, la existencia del carácter exclusivo para los usuarios y excluyente para los extraños no impide que estos últimos accedan y usen los recursos, en casos específicos y con autorización de los usuarios. Ante la cuestión de cómo efectuar la definición y el reparto del papel del nuevo usuario, aun siendo estacional, esporádico, específico o atemporal, la creación de ZEE ha servido para proteger los recursos pesqueros para los pescadores de dichas zonas, intentando evitar que otros se pudieran apropiar de dichos recursos.

pescadores deben pagar impuestos personales, impuestos de propiedad a los gobiernos locales, sobre el combustible y otros gravámenes sobre ventas, ingresos comerciales, etc. Si violan los reglamentos pesqueros, también tienen que pagar multas. Las administraciones recaudan estos ingresos fiscales basándose en criterios de equidad. Existen dos criterios básicos: 1) el criterio de posibilidades de pago, que hace que los impuestos sean proporcionales a los ingresos y/o riqueza, reduciendo así las entradas que los pescadores obtienen de su trabajo y pudiendo provocar un cambio en el esfuerzo pesquero, y 2) el criterio del principio del usuario, que permite que los impuestos sean proporcionales a la utilización del recurso público, lo que en el caso portuario puede ocasionar inconvenientes, ya que si se grava a los pescadores con determinados impuestos de atraque, éstos pueden mostrarse reacios a llevar a puerto embarcaciones de mayor tamaño, con lo que ello conlleva de pérdida de datos sobre desembarques de capturas y dispersión de puntos de desembarco distintos al puerto base o principal.

No obstante, si bien los impuestos constituyen un buen instrumento para recaudar parte o todo el dinero público necesario para mantener, regular y reforzar las pesquerías, también se ha argumentado con frecuencia que éstos se utilizan pocas veces para reducir el esfuerzo pesquero o para canalizarlo de recursos sobreexplotados a otros con menor intensidad de pesca debido a lo fácilmente evitables³⁴⁸ que son por parte de los pescadores, lo que los hace costosos e ineficaces. La aplicación de impuestos puede conllevar, además, la retracción del mercado ocasionada por el temor de los consumidores ante la perspectiva de que suban los precios, de ahí que su efectividad sea tan limitada.

³⁴⁸ Si, por ejemplo, se aplica un impuesto más elevado a una especie que a otra, la ejecución necesitará la comprobación de la identificación de la especie para garantizar que los registros de ventas no están falsificados. Esto puede ser especialmente difícil cuando el pescado está parcialmente elaborado a bordo de la embarcación, bien para ahorrar gastos, bien para mejorar la calidad del producto descargado. Otras medidas evasivas son desembarcar el pescado en lugares o momentos en que la ejecución es menos probable y la transferencia en el mar de una embarcación a otra, además de la transferencia entre embarcaciones de distintas regiones de un país (cuando los impuestos varían dentro del país) y entre embarcaciones de distintos países. Conviene observar que estos problemas son similares a los encontrados al ejecutar los cupos.

c. Seguimiento, Control y Vigilancia

Las actividades de seguimiento, control y vigilancia (en adelante MCS, siglas de su denominación en inglés; *Monitoring, Control and Surveillance*) se ha asociado con el conjunto de técnicas patrocinadas por el Estado ribereño para disuadir de las actividades pesquera ilícitas, tanto a sus nacionales, como a las flotas extranjeras que faenan en zonas bajo su control y más allá, respecto de las especies transzonales y las altamente migratorias³⁴⁹. Se trata de un sistema multisectorial, pues atañe tanto al cumplimiento efectivo de estrategias de gestión pesquera regionales (sobre pesquerías concretas), como a la implementación de planes y estrategias de mayor envergadura, si bien es cierto que con relativa frecuencia se ha malinterpretado su alcance, afectando a la visión que de éste tienen los pescadores, que tienden a creer que todos los problemas provienen exclusivamente de la actividad de las flotas extranjeras (lo cual no es del todo cierto si tenemos en cuenta que “the greater impact on fisheries often stem from the domestic fishing industry in the coastal and nearshore fishing zones”³⁵⁰) y que el MCS está exclusivamente ligado a las actividades de cumplimiento, ignorando los otros dos componentes, a saber: el monitoreo (que incluye la recopilación de datos, de gran utilidad para contar después con información científica fidedigna) y control (ejercido a través de la legislación nacional y de la adhesión a tratados internacionales, la concesión de licencias, el establecimiento de zonas y periodos de veda, la realización de inspecciones, etc.).

La primera definición del MCS se dio en la Consulta de Expertos sobre el tema, organizada por la FAO en 1981,³⁵¹ que definió individualmente cada elemento, promoviendo el concepto de que el MCS “encompasses not only traditional enforcement activities *but also* the development and establishment of both data collection system, the enactment of legislative instruments and the implementation of the management plans through participatory techniques and strategies”. Desde el principio, los expertos notaron que el MCS tenía grandes beneficios, “significantly, the consultation highlighted the

³⁴⁹ En este sentido, M.A. PALMA et al., op. cit., p. 137: “In summary, an MCS system is *the totality* of coastal State measures designed to compel obedience to fisheries laws and regulations.” (La cursiva es nuestra).

³⁵⁰ FAO Fisheries Technical Paper No. 415, Recent trends in Monitoring, Control and Surveillance systems for capture fisheries, FAO, Rome, 2002, p. 3

³⁵¹ Report of the Expert Consultation on Monitoring, Control and Surveillance Systems for Fisheries Management. Rome, 27-30 April 1981. FAO/GCP/INT/344/NOR. FAO, Rome, 1981. La cursiva es nuestra. Posteriormente, en 1993, un taller de expertos reunido en Ghana, amplió las definiciones dadas en 1981, lo que remozó la importancia de todos los componentes del MCS (D. DOULMAN, MCS Sub-Regional Workshop in Accra, Ghana. FAO, 1993)

link between the cost of MCS systems and likely benefits to be accrued from enhanced fisheries conservation and management”, a pesar de las dificultades existentes para cooperar en áreas concretas donde podrían darse conflictos de soberanía. De ahí, que una de las condiciones previas para garantizar el éxito de este tipo de sistemas sea la inexistencia de conflictos sobre delimitaciones marítimas entre Estados vecinos. Pero la necesidad de fortalecer los mecanismos de gestión de las pesquerías controlando cómo, cuándo y cuánto se pesca en las aguas bajo soberanía de un Estado, adquiere toda su relevancia actual a partir de la creación de la ZEE y de la redacción de la CNUDM. Antes del establecimiento de la ZEE, la mayoría de las actividades pesqueras podían controlarse fácilmente desde la orilla, lo que simplificaba las labores de MCS; con su creación, los medios de control se implementaron para asegurar el cumplimiento de las medidas de gestión pesqueras acordadas en las zonas donde el ribereño extendió el ejercicio de sus derechos soberanos. Así las cosas, si bien la función primordial de control del MCS no ha variado en lo sustantivo, a ésta se unen:

- a. la necesidad de contribuir al desarrollo de planes de gestión más amplios a través de la provisión constante de información y
- b. la promoción del uso de los sistemas de MCS entre los operadores pesqueros, de modo que se consiga una aplicación extensiva de los mismos.

Ahora bien, las actividades de MCS deben concretizarse, dirigiéndose a objetivos específicos de gestión y conservación pesquera, por lo que se necesitan declaraciones de intenciones claras para desarrollar cada sistema a los niveles apropiados y con el coste preciso³⁵², informaciones fidedignas³⁵³

³⁵² En el ámbito financiero, es obligado establecer una comparativa entre los costes y los beneficios derivados de la intervención. Generalmente, si los costes exceden las expectativas financieras previstas, se explorarán otras alternativas más económicas, a menos que el Estado(s) en cuestión valore el recurso más allá de su beneficio financiero inmediato (a corto plazo) por razones sociales o por tratarse de una pesquería histórica. En el mismo sentido, teniendo en cuenta la diferencia entre condiciones económicas de un país a otro, las donaciones efectuadas por los Estados desarrollados a aquellos en desarrollo también deben ser congruentes con las posibilidades de actuación de éstos, en el entendimiento de que si la donación consiste en instrumentos de alta tecnología que requieren para su mantenimiento y manejo instalaciones y personal cualificado, del que probablemente carezca el donatario, la efectividad de la donación será nula y el gasto no habrá servido de nada.

³⁵³ Si los organismos de MCS informan a los científicos de en qué medida realmente se está cumpliendo una determinada medida gestora (el nivel de respeto hacia una zona o temporada de veda, por ejemplo), éstos podrán adecuarla a la realidad, ampliándola o restringiéndola, de modo que se posibilite su cumplimiento por parte de todos los actores implicados. De este modo, se cumple una doble función: 1) se informa del status actual de un determinado stock, de cara a restricciones futuras y 2) si la información sobre el cumplimiento de la medida observada revela que

sobre las gestiones prioritarias, los recursos ícticos disponibles en la zona a controlar y el nivel de desarrollo técnico y humano de que disponen las partes interesadas, de modo que con esta información pueda llevarse a cabo el plan de control previsto que, por lo demás, no deberá limitarse a un momento concreto de la actividad pesquera, sino que se ejercerá de forma continua en todos los estadios de la misma, esto es, antes de que el buque se haga a la mar (mediante la inspección de la documentación y aparejos pesqueros a bordo), durante la faena (a través de medios de vigilancia aérea y naval, y de control a bordo propiamente dichos), durante el desembarco de las capturas (inspecciones portuarias de las mismas) y después de éste, en la fase de comercialización del producto (de cara a evitar que las capturas IUU lleguen al consumidor final). Se trata de una estrategia global e integrada de análisis de riesgos basada en una validación sistemática de todos los datos disponibles durante todas las etapas de la industria, que permitirá identificar rápidamente las incoherencias y los comportamientos sospechosos, y que ya se ha puesto en práctica en la UE³⁵⁴. Ahora bien, para asegurar que las medidas de protección de los recursos se respeten en todo momento en la práctica, debe procurarse que los pescadores sean conscientes de que éstas se adoptan en su propio beneficio a largo plazo y que son el único modo de garantizarles unos ingresos sostenibles, hoy y en el futuro.

En las páginas siguientes trataremos de dar respuesta, primero, a las cuestiones más frecuentes a la hora de poner en práctica un sistema de MCS y, posteriormente, analizaremos cada uno de los medios de MCS de manera somera, identificando los pros y contras de cada uno, sabiendo que se volverá sobre algunos de ellos –especialmente las inspecciones realizadas en puerto- al tratar las medidas adoptadas por el Estado rector del puerto en la lucha contra las actividades IUU.

Los interrogantes más frecuentes a la hora de poner en práctica un sistema de MCS son los siguientes: ¿cuáles son las necesidades de la pesquería que se gestiona? ¿Qué es factible hacer en términos legales? ¿Es posible llevar a cabo las medidas de gestión previstas teniendo en cuenta los intereses (a veces contrarios) de las partes interesadas en la pesquería?

ésta no se cumple, estaremos ante una indicación a los gestores de que los medios de control usados son ineficaces.

³⁵⁴ Véase al respecto *Pesca y Acuicultura en Europa*, No. 51, mayo de 2011, dedicado a los instrumentos de control puestos en práctica por la Unión con la aprobación del Reglamento 1224/2009

¿Cuáles son las necesidades de la pesquería que se gestiona? En primer lugar es básico conocer el grado de explotación de las pesquerías a controlar, para lo que se debe contar con información científica fidedigna y actualizada sobre el estado de las mismas (art. 12 Código de conducta FAO). Los informes emitidos al respecto por las OROPs y el intercambio constante de informaciones entre éstas y los Estados son una buena fuente. En segundo lugar, hay que tener claro el tipo de pesca (artesanal o industrial) que se realiza en la zona a controlar. Las actividades industriales siempre requerirán medios de control más costosos (sistemas de patrullaje marítimo y aéreo, sistemas de VMS, programas de observadores a bordo, etc.) pero también más efectivos, en el entendimiento de que las informaciones obtenidas son homogéneas (por telemáticas) y complementarias unas de otras. Igualmente, el desembarco de las capturas en puertos concretos facilita el control de las descargas, lo que no ocurre con las flotas artesanales; amalgama de barcos de distinta anchura, cada uno con artes de pesca diversas³⁵⁵ y donde la proliferación de puntos de desembarque dificulta la labor de control. Cuando para una misma pesquería concurren dos o más tipos de operadores,³⁵⁶ las labores de control se centrarán en aquellos que supongan una mayor amenaza para los recursos gestionados, que por regla general suelen ser las flotas industriales, pero que también pueden ser las artesanales en caso de actuar de forma acumulativa infringiendo las medidas de control un gran número de embarcaciones pequeñas.

¿Qué es factible hacer en términos legales? Ningún sistema de MCS será efectivo si no se basa en reglas claras que proporcionen mecanismos efectivos de implementación a los sistemas de gestión adoptados por el Estado ribereño. La legislación forma parte importante del control ejercido por los sistemas de MCS, ya que “the fisheries management plan is transferred from theoretical ideas

³⁵⁵ También las artes se deben tener en cuenta a la hora de establecer la estrategia de control: las artes “pasivas” (passive gears) son más fáciles de monitorear y controlar que las activas (active gears), que requieren sistemas de detección más complejos. Respecto a las artes, sean del tipo que sean, el marcado de las mismas (previsto ya en el art. III.6 del Acuerdo del 93 y en el art. 8.2.3 del Código de Conducta) facilita la labor identificadora a inspectores y patrulleras, del mismo modo que ocurre con los buques, siempre que los signos distintivos sean claramente visibles y no se oculten. Estándares mínimos al respecto en *The standards specifications for the marking and identification of fishing vessels*, FAO, Rome, 1989.

³⁵⁶ El tercer tipo de operador lo constituyen los pescadores de recreo cuya actividad, minoritaria, no es relevante a efectos pesqueros, pero sí en lo legislativo, teniéndose en cuenta su regulación en caso de coincidir en un mismo caladero (circunstancia bastante improbable) con el resto de operadores.

to legal requirements that form the basis for the MCS operations”³⁵⁷ definiendo los poderes y obligaciones de los Estados y limitando la actuación de los organismos regionales mediante el establecimiento de normas y reglamentos, ora a nivel nacional, ora internacionalmente³⁵⁸, para cuyo cumplimiento dota de poderes específicos al personal autorizado (que podrá proceder a registrar, arrestar, detener o embargar), pudiéndose incoar procedimientos contra todos aquellos que violen las reglas fijadas. A la hora de diseñar la estrategia del sistema de MCS a seguir hay que tener siempre en cuenta el marco legal en que se encuadrará, esto es, la legislación unitaria de cada Estado ribereño y la conjunta, en caso de existir acuerdos específicos de conservación y gestión entre varios Estados, de modo que el futuro sistema funcione y se adapte a la estructura legal vigente en la zona bajo control. Las legislaciones que no obligan a su cumplimiento o que no son aceptadas o entendidas por sus destinatarios destruyen la credibilidad y el apoyo prestado por los gobiernos en sus esfuerzos por conservar los recursos marinos.

¿Es posible llevar a cabo las medidas de gestión previstas teniendo en cuenta los intereses (a veces contrarios) de las partes interesadas en la pesquería? La coordinación entre Estados es más fácil cuando existen nexos comunes de unión: un mismo idioma, mismas o parecidas raíces culturales, que exista una organización regional de ordenación pesquera que facilite la cooperación, que se compartan stocks determinados, de modo que los Estados tengan un interés común en su conservación, que no existan disputas sobre delimitación de las fronteras marítimas, etc. Ventajas de una coordinación tal son: el aumento en el intercambio de informaciones sobre el estado de las pesquerías que se compartan, el aumento de las propuestas de gestión, la armonización de la legislación, incluyendo los acuerdos de extradición, el ahorro de costes y al aumento del poder negociador de las partes, implementando los acuerdos reguladores sobre el control ejercido por los Estados del pabellón y del puerto y las medidas destinadas a luchar contra las actividades IUU. Ahora bien, de la

³⁵⁷ P. FLEWWELLING, C. CULLIMAN, D. BALTON, R.P. SAUTER & J.E. REYNOLDS, *Recent trends in Monitoring, Control and Surveillance Systems for capture fisheries*. FAO Fisheries Technical Paper No. 415, Rome, FAO, 2002, p. 52

³⁵⁸ Si bien es cierto que el MCS se ocupa más de cumplir las leyes domésticas que las previsiones de los tratados internacionales. Incluso cuando el Estado es miembro de un organismo regional, la legislación nacional requiere la adecuación a la misma de las disposiciones aprobadas por la OROP. El cumplimiento de la norma es, por tanto, tarea de la ley nacional incluso cuando la regulación provenga de organismos regionales o de tratados internacionales. “In practice, the effectiveness of a MCS system in ensuring compliance with the law will depend very heavily on whether or not domestic laws provide appropriate mechanisms to facilitate this task.” En P. FLEWWELLING et al. *Ibidem*, p. 23

cooperación derivan también responsabilidades a asumir por los Estados, entre otras, asegurar la fiabilidad de los datos recopilados, que deben coincidir y ser verificables y propiciar la resolución de las controversias, que deberán tratarse de modo que se presente una posición regional unificada al respecto. Hay que tener igualmente en cuenta las diferencias económicas a la hora de repartir las cuotas que sustenten la organización o acuerdo de que se trate; en la práctica, el coste de la implementación de sistemas de MCS es un factor decisivo para animar a los Estados (especialmente a los países en desarrollo) a unirse a iniciativas regionales o subregionales de MCS.

Resueltas las cuestiones básicas, la estrategia de control da paso a la puesta en práctica del mismo, pudiendo concurrir métodos tradicionales con otros más actuales. No es el objeto de esta obra distinguir entre unos y otros, en el entendimiento, básicamente, de que entre los métodos “actuales” sólo podrían encuadrarse el VMS y el seguimiento vía satélite, en cuanto que procedimientos necesitados de soportes informáticos concretos, quedando el resto relegados a la tradicionalidad por cuanto su uso no requiere de grandes tecnologías sino, más bien, en el caso de las patrulleras y de los observadores a bordo, de grandes inversiones. Estudiaremos, por tanto, los métodos de control más usados dividiéndolos en las cuatro familias temporales antes citadas.

i. Métodos de control efectuados ANTES DE HACERSE A LA MAR

1. Revisión de la autorización para pescar y del resto de documentación del buque.

Para poder pescar, un buque pesquero debe estar en posesión de una licencia de pesca y, en algunos casos, también de una autorización para pescar (por ejemplo si pesca en zonas sujetas a una limitación del esfuerzo pesquero o participa en una pesquería sujeta a un plan plurianual). Se presupone, además, que el buque que cuenta con la debida autorización estará debidamente registrado. En la autorización constan los datos más relevantes de buque, tripulación y pesquería objetivo, por lo que su control y el de la documentación de los trabajadores a bordo asegura su validez y el cumplimiento de los estándares mínimos de seguridad e higiene en el trabajo, siendo al mismo tiempo una buena fuente de información sobre la pesquería objeto de captura, al posibilitar el control en tierra de las artes de pesca disponibles. La documentación debe estar siempre actualizada. Los principales

inconvenientes de esta práctica son que sólo podrá realizarse en puertos provistos de sistemas de control *ad hoc* (inspectores) y en que las artes de pesca, si bien deberían estar siempre claramente fijadas al buque que las utilice, pueden esconderse, evitando así el control.

2. *Revisión de los registros y cuadernos de bitácora a bordo*

Es un método barato de registrar la “historia” de las capturas (y descartes) realizadas hasta el momento, si bien adolece de un carácter extremadamente subjetivo que lo hace poco fiable, pues la calidad y detalle de los datos consignados dependerá, en todo caso, del interés del operario encargado de su cumplimentación. En aras de conseguir la mayor objetividad, precisión y rapidez posibles en la transmisión de datos, la legislación europea establece que el diario de a bordo deberá tener formato electrónico en todos los buques de eslora superior a doce metros³⁵⁹, y transmitir diariamente los datos en campaña de pesca, estando prohibido abandonar el puerto sin un diario electrónico en funcionamiento.

ii. *Métodos de control efectuados DURANTE LA TRAVESÍA*

1. *Patrullas marítimas y aéreas.*

Las patrullas marítimas cuentan con un gran poder disuasorio de las actividades IUU, especialmente entre los buques extranjeros que pescan en la ZEE de otros Estados. Constituyen la verificación más fiable en el mar de los registros, aparejos, capturas incidentales y residuos a bordo, realizadas mediante el abordaje del sospechoso. No obstante, se trata de un método caro con un radio de acción limitado, por lo que su capacidad para detectar infracciones es escasa. Las patrullas aéreas, por su parte, si bien cubren vastas áreas, pudiendo identificar las incursiones ilegales de buques no autorizados, son igualmente costosas y, aun alertando de la situación avistada, no pueden intervenir efectivamente para evitarla (imposibilidad de abordaje y subsiguiente inspección). Para las labores de seguimiento como las aquí descritas, la CNUDM requiere que todos los buques y aeronaves implicados

³⁵⁹ Reglamento (CE) 1224/2009, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la PPC, Art. 15

“lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio del gobierno y autorizados a tal fin”³⁶⁰.

2. Programas de observadores a bordo

Es el único método eficaz para controlar, previniéndolas, las actividades de descarte a bordo. Los observadores, además, recopilan información científica de gran valor y, gracias a que propician el acercamiento con los pescadores, dotan de transparencia la actividad pesquera.³⁶¹ Entre los inconvenientes de este sistema está la limitación funcional del observador, que no tiene poder sancionador, pudiendo sólo recopilar datos y tomar nota de las infracciones cometidas a bordo. Igualmente, la preparación de los observadores es costosa para los Estados ribereños y no todos los buques estarán dispuestos a aceptarlos a bordo, no tanto por temer su actividad, como por carecer de sitio suficiente donde alojarlos durante la travesía.

3. VMS³⁶²

El continuo declive en la situación de muchos stocks, unido a la cada vez más detallada legislación³⁶³ sobre su conservación, ha llevado al desarrollo de

³⁶⁰ Véanse arts. 111.5 y 224 CNUDM sobre *hot pursuit* y ejercicio de las facultades de ejecución en los procedimientos de protección y preservación del medio marino, respectivamente.

³⁶¹ “A credible staff with a high degree of integrity and professionalism will ensure the success of the system. [...] Through training, MCS staff will become competent as communicators, planners, community/stakeholders educators and implementers of approved management plans.” FAO Technical Paper No. 415, cit., p. 6

³⁶² Para una información más amplia acerca del funcionamiento y alcance del sistema véanse, entre otros, *Fish Operation I. Vessel Monitoring Systems*. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 1, Suppl. 1. Rome, 1998, FAO Fisheries Report No. 815, Report of the Expert Consultation on the use of Vessel Monitoring Systems and Satellites for Fisheries Monitoring Control and Surveillance, Rome, 24-26 October 2006, E.J. MOLENAAR & M. TSAMENYI, *Satellite-based vessel monitoring systems international legal aspects and development in State practice*, FAO Legal Papers online No. 7, April 2000 y R. GALLAGHER, *Fishing Vessel Monitoring Systems: past, present and future* (prepared for the High Seas Task Force), OECD, Paris, 17 October 2005.

³⁶³ En el ámbito legal internacional, el Acuerdo sobre poblaciones de peces (FSA) recomienda la utilización de sistemas de VMS en sus arts. 5(j), 18.3.e y 18.3.g.iii) El Código de Conducta, en sus arts. 5 y 6 y el PAI en su párrafo 24.3. En el ámbito “local”/nacional, cada Estado deberá establecer legislación específica para permitir que sistemas de VMS operen como parte integrante y efectiva de la estrategia de MCS que se esté llevando a cabo. Entre otras, la legislación estatal requerirá la autorización para la instalación del sistema, la identificación clara de los buques que lo llevan (de modo que los datos del VMS se complementen con los avistamientos de la nave por parte de las patrulleras marítimas o aéreas) y la necesidad de que los buques comuniquen con regularidad su posición, actividades y capturas. En el caso español, la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado establece la necesidad de estos sistemas, si bien de manera bastante vaga e imprecisa, en su art. 32

métodos más precisos que complementen, dotándola de rapidez y homogeneidad, la labor de los métodos tradicionales de control de la actividad pesquera. La mayor ventaja de este sistema, aparte de su reducido coste, es que proporciona información en tiempo real acerca de la posición geográfica del buque autorizado con un margen máximo de 500 m de cercanía, la fecha y la hora UTC³⁶⁴ de esa posición y la velocidad y dirección del buque, lo que facilita enormemente su localización, razón por la que, precisamente, muchos operadores son reacios a su implantación, arguyendo el principio de confidencialidad de los datos. Para proteger dicha confidencialidad, el Estado deberá:

- a. categorizar como “confidencial” las informaciones provenientes de VMS,
- b. usar dicha información únicamente para los fines de gestión previstos en la estrategia de MCS y
- c. restringir el acceso a la información proveniente de los sistemas de VMS

Ahora bien, los sistemas de VMS no proporcionan información sobre las capturas, si bien complementan las técnicas de asignación de cuotas y control del esfuerzo pesquero a través de la verificación de los periodos de tiempo (desde la salida hasta el retorno a puerto) del buque en el mar. El control se realizará sólo sobre los buques equipados con este sistema, fácilmente manipulable y que, por eso mismo, no constituye prueba vinculante ante un tribunal, debiendo ser complementada con fotografías e imágenes de radar o tomadas por satélite o por una patrulla marítima o aérea, con el testimonio de un observador o bien por la interpretación de los datos del VMS de un experto en la materia, condición ésta última que aumenta los costes económicos y temporales del proceso. No obstante, el uso cada vez más generalizado de este tipo de sistemas está haciendo mella en las legislaciones de muchos Estados, que empiezan a aceptar como verdaderas (aun en ausencia de “evidencias específicas”/”palpables”) las informaciones provenientes de los mismos³⁶⁵.

³⁶⁴ Universal Time Coordinated, en español tiempo universal coordinado, es el estándar de tiempo internacional.

³⁶⁵ Ejemplo de legislación nacional al respecto es el South African Marine Living Resources Act, 18 of 1998, que contiene disposiciones que facilitan el uso, en juicio, de evidencias derivadas del uso de las nuevas tecnologías, “designate certain classes of machines or instruments as ‘designated machines’” (Section 74) Igualmente, considera “devices or machines such as ALCs as ‘observation devices’” (Section 76). La jurisprudencia neozelandesa, por su parte, consideró como prueba, en el

En el caso europeo, desde el 1 de enero de 2012 todos los buques de la Unión con una eslora igual o superior a doce metros están equipados con un sistema de VMS en funcionamiento, no pudiendo abandonar el puerto con un sistema defectuoso³⁶⁶.

4. *Control ejercido por los guardacostas*

El control ejercido por los guardacostas es eficiente respecto a los buques recreativos y las flotas artesanales que faenan en aguas cercanas a la costa, lo que permite mantener un contacto permanente con los pescadores. Es, además, un recurso asistencial frecuentemente utilizado durante el *hot pursuit*. El inconveniente principal es su limitado campo de acción, no pudiendo acceder a zonas alejadas y, por tanto, ineficaz respecto de la pesca de altura.

ii. *Métodos de control efectuados después de la actividad pesquera: DURANTE EL DESEMBARCO DE LAS CAPTURAS.*

1. *Monitoreo de las capturas desembarcadas y de los transbordos*

Es un buen método para comprobar el efectivo cumplimiento de las cuotas asignadas, al tiempo que posibilita la identificación de las especies undersized y de las protegidas, capturadas. Entre sus inconvenientes destaca la imposibilidad de controlar los transbordos efectuados entre buques directamente en el mar, cuya prohibición³⁶⁷ se entiende como una medida más de MCS. Se trata, por último, de un control incompleto, en tanto en cuanto la

caso Deirdre April Lane (Fisheries inspector) vs Michael Patrick Wallace (11 September 1998) los datos provenientes de un sistema de GPS, debido a la “accuracy of a Global Positioning System”, superando así la doctrina fijada cuatro años antes en el asunto Ministry of Agriculture & Fisheries vs Thomas (DCR 486), donde se desestimaban las pruebas del sistema GPS por considerarlas “not a notoriously scientific instrument”. Ambos casos en B. Kuemlangan, National legislative opinions to combat IUU fishing AUS:IUU/2000/9, 2000

³⁶⁶ Art. 9 del Reglamento (CE) 1224/2009 citado. El artículo siguiente abunda en el tema estableciendo distintas fechas de entrada en vigor para la obligación dependiendo de las distintas envergaduras de los pesqueros.

³⁶⁷ No obstante, si un Estado prohíbe la realización de transbordos de un barco a otro en las zonas bajo su control, lo más probable es que éstos se realicen fuera de las mismas, reentrando después en ellas para continuar pescando, lo que supone una gran pérdida de datos que “...can sometimes be calculated from other records, but it cannot be verified and on some occasions is lost from the system”, por lo que “It is recommended that Fisheries Administrators, in designing their MCS strategy, use negotiations to encourage the fishing vessel to transship in their ports.” (FAO Technical Paper No. 415 cit., pp. 76 y 77)

información de que se dispone versa sólo sobre las capturas desembarcadas, excluyendo los descartes y las capturas sin referencia geográfica clara. Para prevenir los descartes, diversas OROPs³⁶⁸ han propuesto la retención de capturas, exigiendo que se retengan a bordo todas las capturas, con el fin de prevenir el descarte de atunes pequeños, si bien, como señalábamos en un Capítulo anterior, la existencia de una pluralidad de regímenes de ordenación y sistemas de pesca de captura en todo el mundo hace bastante inviable la generalización, a menos a corto plazo, de los desembarques obligatorios.

iv. Métodos de control efectuados después de la actividad pesquera: POSTERIORES AL DESEMBARCO DE LAS CAPTURAS

1. Control comercial y de las exportaciones

Constituye una buena fuente de información sobre el volumen de capturas desembarcado y sobre las preferencias del mercado. Su principal inconveniente es la dificultad para averiguar la procedencia del pescado, del que sólo una parte podrá importarse, de ahí la necesidad de utilizar certificaciones que acrediten el origen e impidan la entrada de capturas fruto de pesca IUU³⁶⁹.

2. Controles “tierra adentro” (controles de carretera)

Impiden el acceso al mercado de las capturas IUU, eliminando así la rentabilidad del negocio. No obstante, este tipo de controles son fácilmente detectables y pueden evitarse.

De todo lo dicho, concluimos afirmando que el MCS no debe entenderse como mera función policial donde los pescadores son tratados como criminales; su finalidad es incrementar el cumplimiento de las medidas de gestión acordadas de cara a disuadir las conductas ilícitas, propiciando el cumplimiento voluntario de tales medidas de modo que disminuyan las

³⁶⁸ En la mayoría de los puertos de los países miembros de la FFA se han puesto en marcha programas de muestreo para registrar las capturas y verificar el cumplimiento de ciertas medidas de tallaje. Posteriormente, la WCPFC también adoptó esta medida.

³⁶⁹ Tema que trataremos más adelante al estudiar las medidas del Estado de comercialización.

violaciones, de cara a la consecución del tan deseado rendimiento máximo sostenible. Lo que se pretende, en definitiva, es alcanzar un equilibrio entre disuasión y comportamiento voluntario, siendo clave la gestión participativa integrada por todos los operadores pesqueros.

III. EL ESTADO DEL PUERTO

En Derecho Internacional consuetudinario los Estados tienen plena soberanía sobre sus puertos, como parte de su territorio, y ejercen un control absoluto sobre sus nacionales, por lo que la discusión se centra en la actitud del Estado del puerto respecto a los buques extranjeros por acciones realizadas fuera de su territorio. En respuesta a la falta de voluntad/capacidad de los Estados del pabellón para controlar las actividades IUU de los buques que abanderan, la Comunidad Internacional inició el acercamiento hacia el Estado rector del puerto, facultándolo de potestades jurisdiccionales apropiadas que le permitieran adoptar medidas restrictivas en los puertos usados para el desembarco, transbordo y transformación de pescado, de modo que las capturas sospechosas no accedieran a los mercados, eliminando así la rentabilidad del sistema, ora rompiendo la cadena productiva, ora obligando a los buques IUU a buscar otro puerto (por lo general más lejano) donde desembarcar sus capturas. No obstante, tales medidas no serán efectivas si el Estado en cuestión adolece de los mismos defectos que el del pabellón, a saber: carece de los medios técnicos y humanos necesarios para ponerlas en práctica o, aun teniéndolos, se comporta irresponsablemente (puertos de conveniencia) “undermining, frustrating and neutralising effort to prevent, deter and eliminate IUU fishing”³⁷⁰ Habiendo sido analizada ya la figura y problemática de los puertos de conveniencia³⁷¹, centraremos ahora nuestra atención en los aspectos básicos de la actuación del Estado del puerto respecto a la pesca IUU que, en caso de practicarse bajo su jurisdicción, actuaría como Estado ribereño³⁷².

³⁷⁰ FAO, Committee on Fisheries, 11th Session, Bremen, Germany, 2-6 June 2008, Trade related measures for sustainability: Progress son a binding instrument on Port State Measures, COFI:FT/XI/2008/6, para. 12

³⁷¹ Capítulo II de esta obra

³⁷² “The port State is always a Coastal State, although the reverse is not always true.” M. GAVOUNELI, *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea*, Leiden, Netherlands; Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 44. Esta dualidad sirvió de base a las reservas expresadas por los Estados insulares del Pacífico Sur y Canadá en la Consulta Técnica anterior a la aprobación del Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto de 2009, en el entendimiento de que, habiendo

Habida cuenta de que muchas de las capturas que se realizan en la ZEE de un Estado ribereño se descargan, procesan y venden en puertos de otro Estado (lo que ocurre, especialmente, con los recursos compartidos por dos o más) debido a las facilidades portuarias, por cuestiones logísticas o económicas o, simplemente, por encontrarse el puerto en cuestión más cerca de la pesquería explotada, lo normal es que los buques pesqueros abandonen las aguas del ribereño sin haber sido inspeccionados por éste³⁷³, no pudiéndose determinar si las capturas (que no se desembarcan) han sido pescadas acorde con su legislación nacional o si, por el contrario, se han menoscabado las medidas de conservación y gestión previstas, ora por el ribereño, ora por la OROP³⁷⁴ competente. Ante esta situación, lo normal es que los ribereños busquen apoyo asistencial en los Estados del puerto, a fin de verificar el origen (legal o no) de las capturas. Ésta sería, según Lobach, “the only way of obtaining the information required for assessing the situation”³⁷⁵. Este autor pone de manifiesto la necesidad de cooperar con las OROPs, que alentarán a los que todavía no sean parte, a la membrecía, al existir una relación directa entre tales organismos, que gestionan los recursos en la mayoría de las pesquerías, y los Estados del puerto de las zonas que reciben las capturas. Ahora bien, en principio, el control³⁷⁶ portuario debería realizarse

establecido medidas propias del ribereño (que incluían las del Estado del puerto), “ya disponían de medidas equivalentes o más severas para combatir la pesca IUU, por lo que no se les debía exigir que aplicaran el Acuerdo a los buques pesqueros autorizados a pescar en aguas de su jurisdicción salvo que los propios países lo consideraran necesario.” Véase el Informe de la Consulta Técnica para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre medidas del Estado rector del puerto, destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU, Roma, última sesión, del 24 al 28 de Agosto de 2009, FAO Fisheries Report No. 914, párs. 54 y 55

³⁷³ Práctica común con el viejo sistema europeo en aguas de países en desarrollo del “payer, pêcher, partir” que, como vimos en el Capítulo II, va siendo superado por la creciente preocupación cooperadora y social de la Unión para con estos caladeros.

³⁷⁴ Si bien las OROPs se ocupan de los recursos vivos presentes en áreas de AM, no habiendo ninguna referencia explícita en el UNFSA que les permita invadir los derechos soberanos de un Estado ribereño para ordenar una población transzonal dentro de su ZEE, tampoco hay nada en el Acuerdo que impida que la competencia geográfica de una OROP, dedicada a la ordenación de una población transzonal, se extienda a la ZEE del ribereño. Al respecto, P. ÖREBECH et al., “The 1995 United Nations Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Agreement: Management, Enforcement and Dispute Settlement”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 13, No. 2, 1998, pp. 119-141

³⁷⁵ T. LOBACH, *Port State control of foreign fishing vessels*, FAO Legal Papers online #29, May 2002, p. 4 y, del mismo autore, *Port State Measures*, AGR/FI/IUU(2004)9, Unclassified, Organisation for Economic Co-operation and Development, 8 April 2004, p. 7

³⁷⁶ El Estado del puerto, al contrario que el ribereño, sólo puede llevar a cabo actividades de control propiamente dicho, en el entendimiento de que las potestades del ribereño son más amplias (se extienden por toda la ZEE y más allá, respecto de las especies transfronterizas y transzonales compartidas, a través de los planes de cooperación con los ribereños vecinos o miembros de OROPs comunes, permitiendo, por tanto, la realización de planes de gestión, sobre los que ejercerá posteriormente un control, como vimos supra), mientras que el Estado del puerto sólo ejerce

en todas las áreas donde tienen lugar actividades pesqueras, sean o no zonas bajo control de Estados miembros de una OROP (*regulatory area*), y haya sido la pesca realizada por buques abanderados por Estados miembros de una OROP o no³⁷⁷. Precisamente, en el entendimiento de que las actividades de pesca IUU se mueven de un área a otra y que su control no corresponde únicamente a una OROP, durante las primeras negociaciones del Grupo de Trabajo Conjunto FAO/IMO se pensó en establecer una suerte de MOU pesquero de modo que “[the] port States should have the duty to take action against vessels having participated in IUU fishing in areas managed *also* by other regional bodies”³⁷⁸. Así las cosas, la Consulta de Expertos convocada por la FAO en 2002³⁷⁹, fruto de los trabajos del Grupo Conjunto, recomendó lo siguiente:

jurisdicción extraterritorial respecto de las descargas de hidrocarburos, pero no sobre los recursos vivos (excepto sobre los buques de su pabellón o los que no tengan nacionalidad), lo que limita su actividad al mero control (mediante la inspección) de la documentación, artes y capturas de los buques que, voluntariamente, se encuentren en sus terminales. En el mismo sentido, R. CASADO RAIGON negando la existencia en Derecho Internacional de un principio ilimitado de jurisdicción extraterritorial de los tribunales o autoridades internos respecto de las infracciones a la normativa pesquera cometidas en espacios de AM o en espacios sometidos a la soberanía de un tercer Estado, señalando que “la finalidad que persigue el Acuerdo de 2009 de imponer al Estado del puerto la obligación de adoptar unas medidas *mínimas* respecto de la pesca en AM y en otras zonas bajo jurisdicción nacional, supone ya un enorme avance en el Derecho Internacional.” R. CASADO RAIGON, “El Estado rector del puerto: medidas contra la pesca IUU”, en *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, Tomo I, Valencia, 2012, pp. 325-344

La jurisdicción que el Estado del puerto (como cualquier otro) podrá ejercer sobre los buques sin nacionalidad, se encuentren éstos donde se encuentren, es secundaria y cuasi anecdótica a nuestro objeto.

³⁷⁷ Los buques de Estados no parte de una OROP no están obligados por las disposiciones de la misma, lo que no quiere decir que su actividad sea ilícita, sino no regulada. No obstante, esos Estados están obligados (a través de la CNUDM, arts. 117, 118 y 119) a cooperar con otros para conservar los recursos vivos presentes en AM. Respecto a la obligación de cooperar, los terceros Estados pueden cumplirla sin tener que ser miembros de la OROP (véanse al respecto las provisiones de la CNUDM sobre las especies transfronterizas, las altamente migratorias y los mamíferos marinos; arts. 63.2, 64.1 y 120 en referencia al art. 65), ya que el deber de negociar no los compele a cumplir con las medidas de conservación y gestión adoptadas por las OROPs, siendo sólo un deber de comportamiento, no de resultado. Respecto al deber de conservar, no pudiéndose obligar a los terceros Estados a adoptar las medidas de conservación y gestión puestas en marcha por las OROP, en el entendimiento de que sería una limitación a la libertad de pesca en AM, la solución radica en que se respeten tales medidas, asegurando que los buques de su pabellón no lleven a cabo actividades que puedan menoscabar su efectividad, lo que garantiza la autonomía del tercer Estado al tiempo que asegura el cumplimiento de las obligaciones de conservación y cooperación, si bien “...it may be difficult to identify the substance of such obligation and, subsequently, what constitutes a violation.” Al respecto, T. HENRIKSEN, “Revisiting the freedom of fishing and legal obligations on States not party to Regional Fisheries Management Organizations”, *Ocean Development and International Law*, 40, pp. 80-96, 2009

³⁷⁸ T. LOBACH, *Port State measures*, op. cit., p. 7 La cursiva es nuestra.

³⁷⁹ FAO 2002, FAO Fisheries Report No. 692, Report of the Expert Consultation to review Port State Measures to combat IUU Fishing, FAO, Rome, 22 p.

1. Que se convocara una Consulta Técnica conducente a la creación de un MOU sobre medidas del Estado del puerto tendentes a prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU, habida cuenta del éxito y expansión de la figura del Memorando respecto al control de las condiciones técnicas y de seguridad de los buques mercantes.
2. Que se elaboraran e implementaran programas de asistencia para facilitar el desarrollo/fortalecimiento de recursos humanos e institucionales, incluyendo la asistencia legal, en los países en desarrollo, a fin de promover una total y efectiva implementación de las medidas del Estado del puerto y
3. Que se estableciera una base de datos sobre las medidas portuarias más relevantes.

Finalmente, la Consulta Técnica de 2004 -acordada tras la revisión por el COFI (2003) del informe de dicha Consulta de Expertos-, desestimó la figura del MOU, aprobando un Modelo de sistema (FAO Model Scheme) sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca IUU, “considered as the international minimum standard for Port State control and a necessary reference point for the development of a global instrument”³⁸⁰. La posibilidad de desarrollar un texto obligatorio sobre medidas del Estado rector del puerto, asunto presente desde la Consulta de Expertos de 2002 y discutido intermitentemente desde entonces, aflorará “formalmente” en 2005, en la Resolución UNGA 60/31 al reconocer la Asamblea “the need for enhanced port State controls to combat IUU fishing”³⁸¹, urgiendo, a tal fin, a los Estados a cooperar a todos los niveles (“in particular at the regional level and through regional and subregional fisheries management organizations and arrangements”), animándoles a aplicar las disposiciones del Model Scheme y planteando la posibilidad de desarrollar un instrumento legal obligatorio. No obstante, de la preparación y objetivos, tanto del Model Scheme como del Acuerdo de 2009, nos ocuparemos en un capítulo posterior, centrándonos ahora en las funciones principales (normas mínimas) del Estado rector del puerto, previstas en ambos, a saber:

- a. exigencia de notificación previa de los buques que deseen acceder a puerto,

³⁸⁰ FAO Fisheries Report No. 810, Report of the FAO/FFA Regional Workshop to promote the full and effective implementation of Port State Measures to combat IUU Fishing, Nadi, Fiji, 28 August – 1 September 2006, FIPL/R810 (En), p. 44

³⁸¹ A/RES/60/31 adopted on 29 November 2005 entitled Sustainable fisheries, including through 1995 FSA and related instruments, par. 42

- b. denegación o concesión del permiso de entrada,
- c. designación de puertos, en caso de concederse la entrada,
- d. realización de inspecciones de los buques que se encuentren voluntariamente en puerto y
- e. acciones de cumplimiento en caso de detectarse indicios de actividades IUU.

La exigencia de notificación previa de entrada a puerto, ha sido una condición tradicionalmente exigida por muchas legislaciones nacionales, variando los plazos establecidos: algunos Estados como Francia, Albania o Marruecos establecen un plazo fijo de cuarenta y ocho horas, otros como Argelia no lo fijan exactamente estableciendo que “the advanced notice is to be provided by foreign fishing vessels as soon as they enter waters under national jurisdiction”³⁸², mientras que el Model Scheme habla de una “antelación razonable”. En cualquier caso, el objetivo de la notificación previa es único y común: que el Estado del puerto pueda conocer de antemano las condiciones (e intenciones) del buque y decidir si permite o no el acceso³⁸³ del mismo a sus instalaciones. Esta medida se prevé en el párrafo 55 del PAI, en el párrafo 2.4 del Model Scheme y en el art. 8 del Acuerdo de 2009.

Si se permite el acceso a puerto, deberá designarse a cual, de manera discrecional por el Estado³⁸⁴ que, de este modo, garantiza que el puerto que acoga el buque estará preparado, tanto para la realización de inspecciones (párrafo 2.3 Model Scheme y art. 7.2 Acuerdo 2009), como para dar cabida a las necesidades logísticas, comerciales y humanas del buque en cuestión. Las designaciones habrán de publicitarse (art. 7.1 Acuerdo). Si permitir el acceso del buque supone poner en peligro la seguridad y paz interna del Estado, éste

³⁸² Éstos y otros datos acerca del comportamiento de los Estados miembros de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo se recopilan en el cuestionario sobre medidas del Estado rector del puerto repartido por la FAO a los mismos en mayo de 2007, cuyo resumen se incluye como anexo en el FAO Fisheries Report No. 857, Report of the FAO/GFCM Workshop on Port State Measures to combat IUU Fishing, Rome, 10-12 December 2007.

³⁸³ Sobre el acceso a puerto véase L. DE LA FAYETTE, “Access to ports in International Law”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 11, No. 1, 1996, pp. 1-22

³⁸⁴ En Eslovenia, la descarga de pescado en puertos no designados por el Ministerio de Pesca es considerada una ofensa (Slovenian Marine Fisheries Act, (ZMR-2), Art- 51 Disponible online en www.faolex.fao.org

Otra ley nacional que menciona la designación de puertos específicos para buques pesqueros es la uruguaya, cuyo decreto 183/994, en su art. 61 establece lo siguiente: “A los buques pesqueros costeros, sólo se les permitirá atracar en los muelles y áreas designadas para carga y descarga de su mercadería. Lo mismo se aplicará a aquellos barcos que operen con pescado fresco o congelado, que haya sido procesado a bordo.” Disponible online en <http://www.anp.com.uy/institucional/marcolegal/dec183-994.asp>

podrá denegarse, medida que no está expresamente prevista en ningún texto legal, si bien coincidimos con Lobach en que “the lack of direct reference to such legal measures in International Agreements does not detract from the rights of a State to deny fishing vessels entry into its ports.”³⁸⁵ En todo caso, no podrá denegarse el acceso en casos de fuerza mayor o socorro³⁸⁶. Ahora bien, denegar el acceso a puerto no siempre es una medida efectiva en la lucha contra la pesca IUU, de ahí que la Consulta de expertos de la FAO dijese que, aun no obteniéndose información satisfactoria de la notificación previa del buque de su intención de entrar y usar el puerto, podría permitírsele la entrada para determinar si ha practicado o apoyado actividades IUU, previsión finalmente recogida en el art. 9.5 del Acuerdo de 2009.

El Estado del puerto podrá inspeccionar los buques extranjeros que se encuentren voluntariamente en sus terminales mediante los siguientes procedimientos³⁸⁷:

- a. Identificación del buque, mediante la comprobación de sus signos distintivos: nombre y pabellón actuales y anteriores (en caso de haberlos), número IMO en caso de tenerlo, señal de radiollamada internacional, puerto base, identificación del propietario y explotador del buque, etc.
- b. Comprobación de los documentos a bordo (autorizaciones y licencias para pescar expedidas por el Estado del pabellón o por el ribereño), a fin de verificar su compatibilidad respecto al tipo de buque para el que han sido concedidos, la duración de la autorización y su aplicación respecto de las zonas frecuentadas, especies capturadas y aparejos de pesca usados.
- c. Examen de otra documentación: diario de a bordo, documentación sobre capturas emitida por OROPs, CITES, etc., y cualquier otro informe presentado, incluidos los derivados de los sistemas de VMS
- d. Examen de los aparejos y artes de pesca del buque (incluidos las artes almacenadas que no se encuentren a la vista³⁸⁸), que habrán de ser conformes con la autorización expedida.

³⁸⁵ T. LOBACH, “Measures to be adopted by the Port State in combating IUU fishing”, en FAO Report and Papers presented in the Expert Consultation on IUU, Sydney, Australia, 15-19 May 2000, FAO Fisheries Report No. 666, p. 93

³⁸⁶ Párrafo 9 del Model Scheme y Art. 10 del Acuerdo de 2009

³⁸⁷ Procedimientos de inspección previstos en el Apéndice B del FAO Model Scheme y en el Anexo B del Acuerdo de 2009. Sobre el protocolo a seguir durante la inspección (niveles y prioridades a la hora de inspeccionar, condiciones de los inspectores, resultados y transmisión de resultados de las inspecciones, etc.) véase la Parte 4 del Acuerdo (arts. 12 a 19)

e. Examen de las capturas a bordo (descargas)

Tras la inspección, se redactará el informe pertinente, que habrán de firmar el mismo inspector y el capitán del buque, que añadirá las observaciones que considere oportunas, pudiendo contactar con las autoridades del Estado del pabellón “en particular cuando [el capitán o patrón] tenga serias dificultades para comprender el contenido del informe.”³⁸⁹ Para que el intercambio de información funcione, se precisa de un sistema armonizado, del tipo del North Atlantic Format³⁹⁰ desarrollado por la NAFO.

Si se comprueba que se incumplen las medidas de conservación (se pesca sin autorización, se incumplen vedas, requisitos de tallaje, se usan artes prohibidas...) se procederá a la notificación al Estado del pabellón y a los ribereños afectados “con la debida atención a los requisitos de confidencialidad apropiados”³⁹¹ Si, además, se comprueba que el buque ha practicado o apoyado actividades de pesca IUU, “el inspector se pondrá en contacto lo antes posible con las autoridades del Estado del pabellón para comprobar que el pescado y los productos pesqueros hayan sido capturados o recogidos en las zonas registradas en los documentos pertinentes”. Demostrándose que no ha sido así, se iniciarán las acciones de cumplimiento (*enforcement actions*), consistentes en la denegación del uso de las terminales portuarias y sus servicios, impidiendo las actividades de descarga, transbordo, repostaje y abastecimiento, con los consiguientes efectos perjudiciales para la comercialización que ello acarrea. Esta medida es común en muchas legislaciones nacionales³⁹², si bien es cierto que no podrá denegarse el uso de los servicios portuarios “esenciales para la seguridad o la salud de la

³⁸⁸ Anexo B, letra e, Acuerdo de 2009.

³⁸⁹ Objeciones previstas tanto por el FAO Model Scheme (párrafo 6 del Apéndice B) como por el Acuerdo de 2009 (párrafo i del Anexo B, del que forma parte el extracto entrecomillado).

³⁹⁰ Información y procedimientos disponibles online en <http://www.naf-format.org/>

³⁹¹ Párrafo 7 del FAO Model Scheme y Arts. 6 y 16 del Acuerdo de 2009

³⁹² Canadá (Coastal Fisheries Protection Act (R.S.C. 1970.c.C..21) Sections 3 and 4, and Coastal Fisheries Protection Regulations (C.R.C. 1978 c.413), Section 5), Islandia (Act No. 228 April 1988 concerning fishing and processing by foreign vessels in Iceland's Exclusive Economic Zone, Art. 3), Noruega (Regulation No. 1130 of 23 December 1994 concerning the entry into and passage through Norwegian territorial waters) y Chile (Decreto No. 329, por el que se modifica el Decreto No. 123 de 2004, que aprueba la política de uso de puertos nacionales por naves pesqueras de bandera extranjera que pescan en el AM adyacente. Todas las legislaciones mencionadas están disponibles online en <http://faolex.fao.org> A nivel regional, las primeras medidas de control portuario se recogen en la Convención de Wellington de 1989 que, al tiempo que prohibía el uso de redes de arrastre, restringía el acceso a los puertos y el uso de sus servicios a las partes involucradas en el manejo de tales artes.

tripulación o para la seguridad del buque, siempre que dichas necesidades estén debidamente probadas o, según proceda, para el desguace del buque³⁹³.

Así las cosas, si bien el Estado del pabellón sigue siendo el responsable principal de la actuación de los buques que abandera, ante su inacción o irresponsabilidad, el Estado del puerto avanza posiciones de forma constante, en aras a propiciar la cooperación entre todos los Estados y organismos (OROPs y organizaciones de integración económica) afectados por las prácticas IUU a través de, entre otros, el Acuerdo de 2009, aquí parcialmente desglosado, entendido como “conjunto de mínimos” que los Estados parte podrán ampliar, “teniendo en cuenta que, en el ejercicio de su soberanía sobre los puertos situados en su territorio, los Estados pueden adoptar medidas más estrictas, de conformidad con el Derecho Internacional³⁹⁴”.

IV. EL ESTADO DE COMERCIALIZACION ESPECIAL REFERENCIA AL *ECOETIQUETADO*

Por su precio y propiedades, el pescado y sus derivados son los bienes de consumo más demandados: representan, aproximadamente, el 10% de las exportaciones agrícolas totales y el 1% del comercio mundial de mercancías en términos de valor. La constante demanda, las políticas de liberalización comercial, la globalización de los sistemas alimentarios y las innovaciones tecnológicas han fomentado el incremento general del comercio pesquero internacional, si bien, debido a su carácter perecedero, la mayoría del pescado y productos pesqueros se comercializan en forma elaborada: congelado (el 39% del total comercializado en 2010, frente al 25% de 1980) y preparado y en conserva (que en las últimas décadas ha duplicado su producción con respecto a la cantidad total, pasando del 9% en 1980 al 16% en 2010). Igualmente, el comercio de pescado vivo, fresco y refrigerado también aumentó, representando el 10% del comercio mundial de pescado en 2010, lo que supone un incremento del 3 puntos, respecto al 7% registrado en 1978, claro reflejo de la mejora de la logística, pero también, del incremento de la demanda de pescado sin elaborar³⁹⁵.

³⁹³ Art. 11.2 Acuerdo de 2009

³⁹⁴ Preámbulo del Acuerdo de 2009

³⁹⁵ En términos globales, relativos a la población mundial de pescado, esto es, tanto la procedente de las capturas como de la acuicultura, el 40,5% de la producción (60,2 millones de toneladas) se comercializó vivo, fresco o refrigerado, y el 45,9% (68,1 millones de toneladas) se congeló, curó o

En las últimas décadas los beneficios netos del sector han pasado de 8 billones de dólares en 1976 a 102 billones en 2010, aumentando las exportaciones pesqueras un 104% entre 1985 y 2008, incluyendo un incremento del 50% en el periodo comprendido entre 1998 y 2008. Además, más de un tercio de la producción total anual participa del comercio internacional, siendo sus principales proveedores países en desarrollo, con la consiguiente fuente de ingresos y oportunidades de empleo que ello representa, si bien la FAO estima que tres cuartas partes de las exportaciones pesqueras provenientes de esos países (que en las últimas décadas han incrementado significativamente³⁹⁶), acaban en los mercados de los países desarrollados que determinan, controlándolos, las condiciones de acceso al mercado y el establecimiento de los precios. Nos referimos, principalmente, a los mercados europeo, japonés y estadounidense, si bien, últimamente, China está ganando posiciones, tanto exportando como importando³⁹⁷.

Ahora bien, este batiburrillo de cifras, que además cambia continuamente, no sirve de nada si tenemos en cuenta que no distingue las capturas legales de las IUU, de las que no se tienen cifras exactas y que se “camuflan” entre las primeras y acceden al mercado en condiciones de igualdad formal pero no de fondo, generando importantes ingresos a bajo coste para los operadores IUU en detrimento de los legales y perpetuando un sistema contrario a los principios de sostenibilidad, que mina todas las posibles medidas de conservación y gestión emprendidas por Estados y OROPs. Para romper este círculo vicioso, los Estados de comercialización (que, por regla general,

elaboró de otro modo para consumo humano directo. El 13,6% restante se destinó a uso no alimentario. Fuente: SOFIA 2012

³⁹⁶ Las exportaciones pesqueras netas de los países en desarrollo son mayores que las de otros importantes productos básicos agrícolas como el arroz, la carne, el azúcar, el café y el tabaco, creciendo de los 1,8 billones de dólares en 1976 a los 26,5 de 2008. Fuentes: Banco Mundial, FAO y Centro Mundial de Pesca. *Las cosechas ocultas: la aportación mundial de la pesca de captura*. Red de desarrollo sostenible del Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural del Banco Mundial. Ed. de Conferencia, 2010 y SOFIA 2012

³⁹⁷ China, responsable de la mayor parte del incremento registrado en el consumo mundial de pescado per capita (31,9 kilos por persona en 2009), debido al considerable aumento de su producción pesquera, en particular de la acuicultura, ha sido, con mucho, el mayor exportador de pescado. En 2010 produjo casi el 12% de las exportaciones mundiales de pescado y productos pesqueros, valoradas, aproximadamente, en 13.300 millones de dólares (USD), que se incrementaron hasta los 17.100 millones en 2011. Una proporción cada vez mayor de exportaciones pesqueras corresponde a materia prima exportada reelaborada. Respecto a las importaciones, China ha aumentado significativamente sus importaciones pesqueras, convirtiéndose en el tercer importador mundial en 2011, en parte como resultado de la deslocalización, ya que los elaboradores chinos importan materias primas de todas las principales regiones, incluidas Europa y América, con vistas a su exportación y reelaboración, en parte debido a la demanda interna de especies que no están disponibles localmente. Fuente: SOFIA 2012

coinciden con los Estados del puerto donde se desembarcan las capturas) aplicarán medidas *ad hoc* “de manera equitativa, transparente³⁹⁸ y no discriminatoria” según el párrafo 66 del PAI-IUU, que entiende las medidas comerciales como *ultima ratio*, en tanto en cuanto “sólo deberán utilizarse en circunstancias excepcionales, cuando otras medidas se hayan demostrado ineficaces para prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU”. Habida cuenta de la disminución constante del número de individuos y de la necesidad de cooperación entre TODOS los Estados, nosotros entendemos este tipo de medidas como ordinarias y, por tanto, como un eslabón más de la cadena en la lucha contra la pesca IUU, siendo sus actividades más representativas el establecimiento de controles de calidad e identificativos de las capturas mediante la imposición de sistemas de trazabilidad, certificación y ecoetiquetado que dan fe de las buenas prácticas pesqueras (sostenibilidad) y de la seguridad alimenticia (inocuidad) del producto. Prácticas que, en ningún caso, supondrán un obstáculo innecesario al comercio, permitiendo una competencia leal “de conformidad con los principios, derechos y obligaciones establecidos por la WTO y con los acuerdos internacionales pertinentes”, según lo previsto en el art. 6.14 del Código de Conducta de la FAO, al tiempo que contribuye a eliminar la rentabilidad de las prácticas IUU, restringiendo el acceso a los mercados de sus productos. Para su correcto funcionamiento, estas medidas serán, además, prácticas, viables y verificables, basándose, como mínimo, en los requisitos sustantivos, criterios y procedimientos previstos por la FAO³⁹⁹. Los párrafos 65 a 76 del PAI-IUU, bajo la rúbrica “Medidas comerciales establecidas internacionalmente” fijan su contenido mínimo.

La globalización del sistema indica que una gran parte de la materia prima (el pescado) se captura (o cría) en unos países (por lo general, en desarrollo, con pesquerías todavía no sobreexplotadas y donde los costes productivos y de mano de obra son más baratos), se traslada, para procesarse, a otros (cuando no se procesa directamente en el mar, a bordo del mismo buque que los captura) y, finalmente, acaba vendiéndose en un tercer Estado (por lo general, Estados desarrollados importadores)⁴⁰⁰, por lo que los controles que

³⁹⁸ El principio de transparencia deberá aplicarse a todos los aspectos del sistema de certificación posterior, incluyendo su estructura orgánica y sus disposiciones financieras.

³⁹⁹ Véanse al respecto, art. 11 del Código de Conducta para la Pesca Responsable de 1995 y FAO Technical Guidelines for responsible fisheries #11, Responsible Fish Trade, FAO, Rome, 2009.

⁴⁰⁰ Ejemplo paradigmático de las actividades IUU que pueden calificarse de “crimen transfronterizo organizado” por su complejidad, escala y método de trabajo, es la pesquería del abulón sudafricano, conectada con sindicatos de crimen internacionales que, según un informe conjunto de la UE y la Southern Africa Development Community, “[abalone poaching] is only one component in a crime-based chain of event stretching from the actual poaching to theft and prostitution to pay for the

permiten el acceso al mercado y aseguran la calidad y salubridad de los productos son esenciales, en el entendimiento de que “consumers expect their food to be safe and of acceptable quality regardless of how and where it is produced, processed or ultimately sold”⁴⁰¹.

Siguiendo la estela del Catch Documentation Scheme de la CCAMLR⁴⁰², encargado de seguir el rastro de los desembarques y el flujo del comercio de bacalao capturado en el área de la Convención (y, en la medida de lo posible, en las aguas adyacentes), en los últimos tiempos han proliferado multitud de controles a todos los niveles (regionales, nacionales e internacionales), tanto públicos como privados, entendidos los segundos como respuesta a la percepción general de que los primeros son insuficientes para garantizar la sostenibilidad de las pesquerías y la seguridad de los productos. El hecho de que la mayoría de estos “controles” surjan al abrigo de grandes multinacionales hace que compartamos al respecto la visión de Whashington et al., de que, más que el interés común, este aumento constante de controles privados “there are perhaps even more a result of attempts by private firms to differentiate themselves and their products in increasingly competitive markets”, al tiempo que “serve as a means of protecting corporate regulations from negative publicity driven by civil society”⁴⁰³, esto es, se trata de autodeclaraciones ambientales que los fabricantes hacen de sus propios productos, frecuentemente utilizadas por las principales marcas comercializadoras que ejercen una actividad extensiva global (piénsese en

drugs when they reach the streets of South Africa.” En G. STØLSVIK, *Transnational organized fisheries crime as a maritime security issue*. United Nations Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea. 9th Meeting, 23-27 June 2008. Discussion Panel “Maritime Security and Safety” (Es especialmente ilustrativo a nuestro objeto el mapa sobre el transporte del pescado capturado en el Mar de Barents por buques sospechosos de IUU que incluye el autor.)

Posteriormente, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito examinó los vínculos entre la pesca y la delincuencia organizada transnacional en su informe de 2011 sobre la delincuencia organizada transnacional en el sector pesquero, al que contribuyó la FAO, disponible online en http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Issue_Paper_-_TOC_in_the_Fishing_Industry.pdf

⁴⁰¹ S. WASHINGTON & L. ABABOUCHE, *Private Standards and certification in fisheries and aquaculture. Current practice and emerging issues*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 553, FAO Rome, 2011, p. 3

⁴⁰² La rápida introducción de programas indujo a temer que proliferaran diferentes formularios y que eso pudiera provocar confusión entre los pescadores y los funcionarios de aduanas. Para evitarlo, la cuestión se planteó en el Comité de Pesca reunido en febrero de 2001 y del 9 al 11 de enero de 2002 se celebró en La Jolla (California, USA) una Consulta de Expertos de Órganos Regionales de Ordenación Pesquera sobre Armonización de la Certificación de Capturas. Al respecto, FAO Fisheries Report No. 697

⁴⁰³ S. WASHINGTON & L. ABABOUCHE, *op. cit.*, p5

Unilever⁴⁰⁴) pero que no ofrecen verificación externa, de ahí que su credibilidad sea limitada en comparación con las conocidas como “etiquetas reglamentadas” que basan su fiabilidad en la existencia de un organismo que valida el cumplimiento de una serie de requisitos preestablecidos, en el caso de los productos pesqueros, verificando que la pesquería y la cadena de custodia del producto se ajustan a la norma y procedimientos exigidos.

Si bien existen otros métodos comerciales de lucha contra la pesca IUU que, igualmente, tratan de generar confianza entre los consumidores: la trazabilidad, el establecimiento de certificados y la imposición de restricciones comerciales⁴⁰⁵ entre otros, creemos que los sistemas de ecoetiquetado son el método más extendido⁴⁰⁶ y, posiblemente, el más efectivo en cuanto cercano al consumidor y fácil de identificar por éste, razón por la cual lo estudiaremos con cierto detalle.

⁴⁰⁴ La Unilever's Fish Sustainability Initiative (FSI), consistente en el compromiso por parte de esta multinacional de comprar sólo pescado capturado de manera sostenible. Se inició en 1996 mediante la colaboración con WWF estableciendo un programa de certificación independiente (Marine Stewardship Council, MSC) que en la actualidad abarca, entre otras, las pesquerías de la merluza de cola neozelandesa, el abadejo de Alaska (cuenca aleutiana, Mar de Bering y Golfo de Alaska) y la merluza sudafricana, de modo que “nearly 200 products made by different companies worldwide now carry the MCS logo”. *Fishing for the future II*. Unilever's fish sustainability initiative (FSI), 2003. Disponible online en http://www.unilever.com/Images/es_Unilever_FSI_brochureII_tcm13-13238.pdf

⁴⁰⁵ Por trazabilidad se entiende el procedimiento mecánico que documenta todos los estadios de producción y distribución del producto, diferenciándose de la certificación, que actúa a modo de garantía posterior que verifica que ciertos estándares (económicos, sociales, medioambientales, etc.) se han cumplido. Por su parte, las restricciones comerciales (restricciones a la importación, principalmente), especialmente las previstas unilateralmente por los Estados, pueden dar pie, fácilmente, a disputas internacionales, de ahí la necesidad de que sean acordes con los derechos y obligaciones previstos en los Acuerdos de la WTO (PAI, párrafo 66), dependiendo su éxito, además, de su legislación interna al respecto, que habrá de ser transparente y equitativa, no suponiendo nunca una barrera al comercio internacional.

⁴⁰⁶ Aun no siendo una medida directamente prevista por el PAI-IUU, la Agenda 21 reconoció su utilidad alentando su aplicación expansiva: Agenda 21, Capítulo 4, pár. 21: “Governments, in cooperation with industry and other relevant groups, should encourage expansion of environmental labeling and other environmentally related product information programs designed to assist consumers to make informed choices.”

En 2005, la utilidad del ecoetiquetado como herramienta para promover la sostenibilidad de los recursos se reconoció formalmente a nivel internacional a través de las Directrices para el ecoetiquetado de pescado y productos pesqueros de la pesca de captura marina de la FAO (COFI, 26 período de sesiones, Roma, 7-11 marzo 2005), instrumento facultativo que tiene por objeto fomentar la participación de Estados y OROPs en los sistemas de ecoetiquetado, proporcionando al efecto requisitos sustantivos mínimos, que se aplicarán de manera igualitaria. No obstante, es de señalar que, en ambos textos, los criterios previstos están más relacionados con los efectos puramente medioambientales que con la pesca IUU, tema que sólo “tocan” de manera indirecta. Véase al respecto la versión (trilingüe) revisada del texto, de 2009, disponible online en <http://www.fao.org/docrep/012/i1119t/i1119t.pdf>

Su establecimiento requiere de tres pasos básicos, según las directrices elaboradas por la Organización Internacional de Normalización (ISO)⁴⁰⁷, a saber: 1) establecimiento de normas de certificación, 2) acreditación de los órganos de certificación independientes (garantizando que son adecuados y capaces de llevar a cabo las tareas de certificación) y 3) la verificación de que una pesquería y la cadena de custodia del producto se ajustan a la norma y los procedimientos exigidos. Una vez establecidos, los sistemas de ecoetiquetado permiten a un producto pesquero exhibir un logotipo distintivo o una declaración que certifica que el pescado se ha capturado de conformidad con las normas de conservación y sostenibilidad. El logotipo o la declaración posibilita la adopción de decisiones con conocimiento de causa por parte de los compradores, cuya elección puede contribuir a promover y estimular la utilización sostenible de los recursos pesqueros, al tiempo que facilita su trazabilidad, estandariza los productos y dota de transparencia al proceso productivo, asegurando la calidad y seguridad (salubridad) del producto. No obstante, la proliferación constante de distintos etiquetados a los distintos niveles señalados, genera confusión entre operadores y destinatarios:

1. los productores (ora pescadores, ora acuicultores) se ven en la tesitura de tener que decidir cuál de entre todos los posibles certificados maximizará los beneficios comerciales del producto al menor coste posible⁴⁰⁸
2. los compradores, tienen que decidir cual, de entre todos los certificados disponibles en el mercado, ofrece más garantías de seguridad y
3. los gobiernos, han de decidir donde encajan mejor los ecoetiquetados privados con sus políticas de seguridad alimenticia y estrategias de gestión de los propios recursos. Coincidimos con N. Yauhar, en que esto no implica, necesariamente, una intromisión directa del Estado en el mercado, pero sí “su intervención en forma activa y responsable,

⁴⁰⁷ Especialmente ISO 22000 e ISO 22005 sobre trazabilidad de la cadena alimentaria.

⁴⁰⁸ Respecto al impacto económico que el ecoetiquetado supone, éste se reparte de forma desigual; de modo que unos “tienen la fama” (los minoristas son los mayores beneficiarios, aumentando el valor añadido de los productos en términos de marca y reputación a costes mínimos o incluso sin ellos), mientras otros “cardan la lana” (los pescadores, especialmente los productores de los países en desarrollo y el sector pesquero a pequeña escala deben asumir todos los costes). El coste actual de la certificación, incluyendo las tasas de los expertos, varía de los mil a los 250.000 dólares (USD), dependiendo de la talla de las capturas y del esquema elegido. Los costes desorbitados de estas certificaciones disuaden a los países en desarrollo que, por eso mismo, ofrecen poca variedad de productos a los mercados “desarrollados” donde la exigencia de certificados es cada vez mayor, lo que hace que su presencia en ellos sea limitada

toda vez que es reclamado para actuar como mediador o cuando se hace necesario mitigar efectos negativos causados por eventuales distorsiones que puedan producirse en el mercado y que acarreen impactos sociales no deseados”⁴⁰⁹.

Así las cosas, si bien se conviene en la necesidad de armonizar los métodos de rastreabilidad, para verificar la integridad de la cadena de suministro, cumplir tanto los objetivos de inocuidad alimentaria como de sostenibilidad y, en última instancia, reducir al mínimo los certificados disponibles, la integración de éstos resulta compleja, en el entendimiento de que la sostenibilidad garantizará la inocuidad, pero no al contrario y, ni lo uno ni lo otro, si a ello unimos la problemática derivada de las actividades IUU. De ahí que muchos de los participantes en la 12ª reunión del Subcomité de Comercio pesquero del Comité de Pesca (COFI-FT)⁴¹⁰ aludieran a los estándares privados como “modelo útil para el trabajo futuro [...] incluso en cuanto al empleo de la tecnología para simplificar e integrar los distintos requisitos de rastreabilidad”⁴¹¹. A escala global, el Subcomité acordó que la FAO debía “desempeñar una función constante de prestación de asistencia técnica a los países que estaban aplicando sistemas de rastreabilidad o intentando integrar los suyos”⁴¹² teniendo en mente la preocupación clásica de que los planes de ecoetiquetado puedan suponer un obstáculo para los países en desarrollo, caracterizados por la carencia de datos con que cuentan sus pesquerías, lo que con frecuencia dificulta la obtención de una certificación. Se convino, además, que la Secretaría de la FAO debería elaborar un marco de evaluación que determinase la conformidad de los planes de ecoetiquetado públicos y privados con las directrices básicas de la FAO al respecto (FAO Guidelines on Ecolabelling of fish and fishery products from marine capture

⁴⁰⁹ Discurso de apertura de N.G. YAUHAR, Subsecretario de Pesca y Acuicultura del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina, en la 12ª reunión del Subcomité de Comercio Pesquero (COFI-FT), Buenos Aires, Argentina, 26-30 abril 2010, FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 939, FIPM/R939 (Tri), Apéndice E

⁴¹⁰ Buenos Aires, 26-30 abril, 2010

⁴¹¹ Párrafo 36

⁴¹² Párrafo 40. En el mismo sentido, véase el párrafo 19 donde el Subcomité, a fin de crear un “entorno propicio para una participación más equitativa de los países en desarrollo en el comercio mundial” respaldó, igualmente, la función de la FAO de “facilitar el aumento de la capacidad técnica en los aspectos vinculados al comercio y la comercialización, incluido el acceso a los mercados y el aumento de los beneficios y valores que se derivan de los recursos pesqueros de un país.”

fisheries), convocando a tal fin una Consulta de Expertos⁴¹³ subsiguiente, que se centraría en la problemática del ecoetiquetado respecto a las actividades de pesca de captura marina. En la 13ª reunión del Subcomité (Hyderabad, India, 20-24 febrero 2012)⁴¹⁴, última de que tenemos noticia al tiempo de escribir, se “acogió con agrado” el documento COFI: FTXIII/2012/4 en el que se resumían los trabajos para elaborar dicho marco de evaluación de la FAO y el informe de la Consulta de Expertos (FAO Report No. 958) sobre el tema. En el marco común de evaluación se incluyó la pesca continental, ya que “las directrices sobre pesca marítima y continental tienen en común muchos indicadores”, hecho en el que estuvieron de acuerdo todos los miembros, no así en otras cuestiones. Mientras unos querían la aprobación inmediata del proyecto marco de evaluación, otros abogaban primero por un proyecto piloto para probar su aplicabilidad; ante lo que el Subcomité acordó finalmente que no era necesario celebrar otra consulta, ni de expertos ni técnica, para hacer avanzar los trabajos sobre el marco de evaluación, con lo que se daba por finalizada la que podríamos llamar “etapa teórica” o de formación del marco, pero no se iniciaba formalmente ninguna “etapa práctica” o de aplicación, ni aprobando un marco definitivo, ni uno provisional. Por lo demás, el Subcomité siguió ocupándose de los asuntos típicos relativos a la cadena de valor y el comercio pesquero internacional, haciendo especial referencia a la influencia e importancia del sector artesanal en el comercio, volviendo a recalcar la necesidad de prestar asistencia técnica a la pesca y acuicultura artesanales en los países en desarrollo, a fin de mejorar su acceso a los mercados y alentando a la FAO a destacar de manera más explícita en sus trabajos e informes futuros, los efectos que tienen en dicho sector las novedades relativas al comercio pesquero.

El Subcomité coincidió, igualmente, en la “conveniencia de evaluar”⁴¹⁵ el efecto de los diferentes sistemas de ecoetiquetado en la ordenación pesquera y los beneficios económicos. No obstante, pese a la existencia de multitud de certificados y ecoetiquetados, los dos principales sistemas internacionales (MSC y Friend of the Sea, ambos patrocinados por ONGs) apenas cubren el 7

⁴¹³ Consulta de Expertos sobre la elaboración de directrices para el ecoetiquetado de pescado y productos pesqueros de la pesca de captura continental, Roma, 25-27 de mayo de 2010 (FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 943, FIRF/R943)

⁴¹⁴ FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 996, FIPM/R996, Report of the Thirteenth session of the Sub-Committee on Fish Trade, Hyderabad, India, 20-24 February 2012

⁴¹⁵ *Ibidem*, par. 35

y el 10%⁴¹⁶, respectivamente, de las capturas mundiales de pescado, con lo que escasamente se abarca una quinta parte del total de capturas desembarcadas. Otra limitación importante es que, a pesar de la continua proliferación de ecoetiquetados, éstos tienden a concentrarse en unas pocas especies, principalmente las más vendidas (salmón y pescado blanco como el bacalao) y sólo en ciertos espacios comerciales (por lo general, grandes superficies y cadenas de supermercados) excluyendo los mercados tradicionales⁴¹⁷, de ahí que sólo lleguen a una pequeña parte de los consumidores.

La mayor demanda de productos ecoetiquetados se da en Estados Unidos y Europa siendo, precisamente, el caso europeo, especialmente interesante a nuestro objeto, todo lo más cuando uno de los principales objetivos de la nueva reforma de la PPC es la información al consumidor, empeño antiguo si tenemos en cuenta que ya el Reglamento (CE) 104/2000 del Consejo, de 17 de diciembre de 2000, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, otorgaba carácter prioritario al hecho de que el consumidor tenga una adecuada información sobre el producto que va a consumir, aspecto que desarrolla el Reglamento (CE) 2065/2001 de la Comisión, de 22 de octubre de 2001⁴¹⁸. No obstante, tal marco comunitario no fue especialmente eficiente a la hora de garantizar que los productos pesqueros importados de terceros países se capturasen de conformidad con las normas de ordenación y conservación pertinentes, con datos tan alarmantes como que unas 500.000

⁴¹⁶ Estudio detallado y cifras disponibles en OECD/FAO Round Table on Ecolabelling and Certification in the Fisheries Sector, The Hague, Netherland, 22-23 April 2009. Versión corregida y aumentada disponible online en [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/FI\(2009\)14&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/FI(2009)14&docLanguage=En)

⁴¹⁷ Véase al respecto el estudio realizado por el Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los productos de la pesca y cultivos marinos (FROM) en 2008 sobre cumplimiento del etiquetado de productos pesqueros, tanto frescos como congelados, en establecimientos españoles. Resumen disponible online en http://www.from.es/multimedia/resumen%2520etiquetado_tcm85-39514.pdf

Pese a la desaparición del FROM como organismo autónomo integrado en la Secretaría General de Pesca, cuyas competencias pasan a ser desempeñadas por la Dirección General de Industria Alimentaria, decisión enmarcada en el nuevo escenario de contención presupuestaria impuesto por el Gobierno en un momento de crisis, tanto su web principal (www.from.es/es/home.aspx?publi=85) como los informes realizados por éste hasta su desaparición (febrero 2012), incluido el citado, están disponible online.

⁴¹⁸ DO L 278 de 23 de octubre de 2001, p. 6. Modificado posteriormente por Reglamento (CE) 1792/2006 de la Comisión, de 23 de octubre de 2006, y por el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión.

toneladas de productos ilegales se importan anualmente en la UE, cuyo valor alcanza los 1.100 millones de euros⁴¹⁹. De ahí que el Reglamento 1005/2008 prohíba los intercambios comerciales con la Comunidad de productos de pesca IUU, apoyando la implantación de un régimen de certificación de todos los productos comerciales “para que esta prohibición sea efectiva y para tener la seguridad de que todos los productos pesqueros importados a la Comunidad y exportados desde ella han sido capturados respetando las medidas internacionales de conservación y ordenación y, en su caso, las demás normas pertinentes aplicables al buque pesquero de que se trate”⁴²⁰.

Actualmente, dentro de la nueva reforma de la PPC, tendente a conseguir niveles de rendimiento máximo sostenible para 2015, la UE vuelve de nuevo la mirada al consumidor mediante una vasta campaña publicitaria pensada para informar a consumidores, minoristas y otras partes implicadas sobre los cambios en la gestión de la pesca en Europa, especialmente a determinados grupos objetivos considerados responsables de las decisiones de compra de modo que, diversificando sus elecciones, optando más a menudo por especies olvidadas o redescubriendo la forma de cocinar las especies menos conocidas, empujen a los pescadores a dejar de concentrarse en unas pocas especies⁴²¹.

En el caso español, la Ley 3/2001 de 26 de marzo de Pesca Marítima del Estado, igualmente se preocupa de la información que, sobre el producto, llega al consumidor final. En su art. 78 establece los principios a que debe estar sujeto el etiquetado, presentación y publicidad de los productos pesqueros, a saber:

- a. Deberán incorporar o permitir de forma cierta y objetiva una información eficaz, veraz y suficiente sobre su origen y características esenciales.
- b. No dejarán lugar a dudas respecto de la naturaleza del producto, debiendo constar en cualquier caso la especie.

⁴¹⁹ Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una nueva estrategia comunitaria para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Bruselas, 17/10/2007, COM(2007) 601 final, p. 9

⁴²⁰ Párrafo 13 del Reglamento (CE) 1005/2008 del Consejo de 29 de septiembre de 2008 por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU. El Reglamento dedica su Capítulo III (arts. 12 a 22) a los distintos sistemas de certificación de capturas (incluyendo la denegación de la importación como medio de control adicional en ausencia de certificado o cuando éste sea incompleto o inválido (art. 18) y haciendo referencia a los sistemas de documentación de capturas específicos de las OROPs (art. 13), pero no hace referencia al sistema de ecoetiquetado.

⁴²¹ Más información sobre la campaña en www.escogetupescado.eu

- c. No inducirán a error o engaño por medio de inscripciones, signos, anagramas, dibujos o formas de presentación que puedan inducir a confusión con otros productos.
- d. No se omitirán o falsearán datos de modo que con ello pueda propiciarse una imagen falsa del producto.
- e. Declararán la calidad del producto o de sus elementos principales en base a normas específicas de calidad.

En virtud a la citada normativa el RD 1380/2002 (modificado parcialmente por el RD 1702/2004) y el RD 121/2004 regulan, respectivamente, la identificación de los productos de la pesca, la acuicultura y el marisqueo, congelados o ultracongelados el primero, y vivos, frescos, refrigerados o cocidos el segundo, estableciendo ambos el contenido mínimo obligatorio del etiquetado, que debe acompañar al producto en todas las fases de su comercialización.

Otro “método” que podría resultar efectivo, particularmente a fin de clarificar las cifras de comercialización, incluyendo los precios, es el registro de precios propuesto por Sumaila et al. que, a través del Sea Around Us Project (SAUP), consistente en una base de datos que dispone de información sobre las capturas desembarcadas, sus precios y el índice de precios al consumo de cada Estado, proporciona la estimación más fiable posible del valor real de las capturas desembarcadas “in cells of ½ degree of longitude by ½ degree of latitude by each year from 1950 to 2002, for all of the world’s marine ecosystems and claimed exclusive economic zones (EEZ)” intentando “[to] lay a solid foundation for various types of social and economic analysis of fisheries globally”⁴²². La idea ha sido, de hecho, acogida por la FAO, que ha establecido índices de precios para el pescado.

⁴²² U. Rashid Sumaila, A. Dale Marsden, R. Watson and D. Pauly, A Global Ex-vessel fish price database: Construction and applications. *Journal of Bioeconomics* (2007), No. 9, pp. 39-51, en p. 40. Base de datos disponible online en <http://www.seaaroundus.org/data/>

CAPITULO IV

ESTADO DEL PUERTO Y CONTAMINACION

I. INTRODUCCION. CREACIÓN Y DESARROLLO DE LA FIGURA DEL ESTADO DEL PUERTO COMO ARMA CONTRA LA CONTAMINACION

Como venimos indicando, tradicionalmente ha sido el Estado del pabellón el primer responsable de la actuación de los buques que abandera, incluyendo lo relativo a los vertidos y descargas ilegales de sustancias tóxicas en el mar y sus consecuencias medioambientales, problema que se desarrolló a la par que el agotamiento pesquero pero al que se prestó atención antes, básicamente, por la mayor visibilidad de sus efectos, que abarcan desde daños a los organismos más pequeños (plancton y pequeños crustáceos estacionarios como las gambas, que por su propio sedentarismo y cercanía a la costa son las primeras víctimas) hasta aquellos ocasionados a los mamíferos marinos (el caso típico es el de los delfines que juegan cerca de los buques), pasando por las aves (que se zambullen en el agua atraídas por el brillo que les confiere el vertido) y las zonas de desove y cría de especies de alto valor comercial como el atún, por lo general cercanas a la costa. Hasta la Tercera Conferencia de UN sobre el Derecho del Mar, en AM el único en ejercer jurisdicción era el Estado del pabellón y, una vez en puerto, las autoridades portuarias no podían ejercer su jurisdicción local (en ningún asunto, fuera de la índole que fuera⁴²³) sobre los buques que, voluntaria y temporalmente, se hallaran en sus terminales. Serán los continuos desastres ecológicos que tuvieron lugar en las décadas de los sesenta y setenta⁴²⁴ y la proliferación de registros abiertos, los que pongan de manifiesto la irresponsabilidad de los Estados del pabellón, motivando un interés internacional por extender la jurisdicción y control de los Estados ribereños y del puerto a los acontecimientos acaecidos más allá de sus aguas interiores.

⁴²³ Véase al respecto la nota al pie número 52 de esta obra.

⁴²⁴ Entre los desastres más conocidos señalamos los siguientes: el naufragio del Torrey Canyon que tuvo lugar en Reino Unido en 1967, vertiendo 120.000 toneladas de crudo frente a las costas de Cornualles. El Argo Merchant varó a la altura de Massachusetts en diciembre de 1976 y, pesar de que se trataba de un buque tanque pequeño que transportaba 27.000 toneladas de hidrocarburos, causó una gran preocupación pública ya que la mancha se extendió por los lugares de veraneo de Nueva Inglaterra y la zona pesquera de Georges Bank. El Amoco Cádiz varó a la altura de Bretaña un mes después de la conferencia MARPOL 1978. El buque tanque, que transportaba 223.000 toneladas de crudo, perdió todo su cargamento, que se extendió por más de ciento treinta playas. En algunos lugares la capa de petróleo llegaba a los 30 cm. de espesor.

La CNUDM introducirá la noción de “jurisdicción del Estado del puerto” con la finalidad principal de prevenir y controlar la contaminación marina generada por buques, ocurrida fuera de sus aguas territoriales y zonas marítimas adyacentes, pero sin interferir en la libertad de navegación, constituyendo ésta una gran innovación normativa⁴²⁵ distinta, eso sí, del control ejercido por el Estado del puerto (Port State Control) sobre los buques que se encuentren en su terminales, cuyo objetivo, más limitado *ratione loci*, es garantizar el cumplimiento de los estándares de seguridad previstos en los Convenios internacionales, mediante la práctica de inspecciones incluidas, posteriormente, en los diferentes MOUs, pero que carece de poder procesal, propio de la función jurisdiccional del Estado del puerto⁴²⁶. Así las cosas, la Parte XII de la CNUDM se entiende como cuadro normativo general “dont nombre des dispositions ne pourront recevoir pleine application q’en s’appuyant aussi bien sur des accords spécifiques que sur les lois et règlements nationaux, pris par Etats, dans le cadre des competences qui leur sont par lui reconnues”⁴²⁷, por lo que existe una relación de complementariedad⁴²⁸ entre el Derecho general que representa la CNUDM y el especial, constituido por las leyes nacionales y acuerdos internacionales concretos, entre otros, los de la Organización Marítima Internacional (IMO en sus siglas en inglés) que, a través de una serie de convenios, se anticipó a la CNUDM⁴²⁹, algunas de cuyas disposiciones aluden a ella como “organización internacional competente”

⁴²⁵ “... Art. 218 probably remained *lex ferenda* ten years after the adoption of the Convention...” P. BIRNIE & A. BOYLE, *International Law and the Environment*, Oxford, 1992, p. 282

⁴²⁶ De hecho, la diferenciación se hace patente en el art. 219 CNUDM, que excluye de las investigaciones y procedimientos las violaciones de reglas y estándares internacionales sobre CDEM, aplicando a los buques con este tipo de deficiencias medidas [simplemente] administrativas que impidan que zarpen.

⁴²⁷ P.M. DUPUY et M. REMOND-GOUILLOURD, «La préservation du milieu marin» en R.J. DUPUY et D. VIGNES, *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Paris-Bruxelles, Économica-Bruylant, 1985, pp. 1006-1010

⁴²⁸ R. CASADO RAIGON, “Le régime juridique de la protection du milieu marin dans le Droit international actuel», en G. ANDREONA, A. CALIGLIURI et G. CATALDI (dir.), *Droit de la Mer et Emergences environnementales*, Nápoles, 2012, pp. 21.35

⁴²⁹ “Judge Thomas Mensah (President of the Law of the Sea Tribunal) [...] he believed that port State jurisdiction preceded the LOSC by at least two decades and gave as examples the 1954 Oil Pollution Convention and MARPOL 73/78. Port State jurisdiction was designed to complement Flag State jurisdiction when the flag State was not willing or able to regulate.” En E. Franckx, *Vessel-source pollution and Coastal State Jurisdiction: the work of the ILC Committee on Coastal State*, 2001, p. 71.

Del propio Mensah sobre el particular, véase T.A. Mensah, “Prevention of Marine Pollution: The contribution of IMO” en J. BASEDOW & U. MAGNUS (Eds.), *Pollution of the sea – Prevention and Compensation*, Hamburg Studies on Maritime Affairs 10, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007, en pp. 41-62

(arts. 211, 217, 218) que debe complementarla.⁴³⁰ Si bien la mayoría de los preceptos de la CNUDM son bastante generales, como resultado del consenso alcanzado por sus creadores, ello ha posibilitado lo que sólo algunos pocos tratados internacionales han sido capaces de hacer: crear un texto aplicable a gran cantidad de disputas potenciales, aceptado por la gran mayoría de los Estados.

Respecto a la contaminación, la CNUDM obliga a proteger y preservar el medio marino en su art. 192, si bien ello no implica una prohibición expresa de cualquier forma de contaminación: la libertad de navegación, el derecho consuetudinario de usar los recursos marinos y las propias necesidades del tráfico y comercio internacionales, siempre implicarán un cierto grado de contaminación. En el mismo sentido, el art. 194.1 CNUDM obliga a los Estados, no necesariamente a eliminar la contaminación, sino a “prevenirla, reducirla y controlarla”, lo que implica que ésta es aceptada como una contingencia posible.

II. CONTAMINACIÓN Y ESTADO DEL PUERTO EN LOS CONVENIOS IMO

La degradación del medio marino es lenta pero constante y se produce como resultado, no sólo de las descargas ilegales de vertidos efectuadas por buques (que representan menos de una cuarta parte del total), sino también de la eutroficación, el aumento del tráfico marítimo, la contaminación proveniente de las actividades portuarias y la sobrepesca, por lo que el foco debería ponerse en minimizar los riesgos inherentes a la actividad marítima en su conjunto. Aunque en el imaginario colectivo la IMO se relaciona *ipso facto* con temas de contaminación marina “the source of marine pollution that falls

⁴³⁰ Según la Secretaría de la IMO: “It is generally agreed that the term ‘competent international organization’, when is used in the singular in provisions of the Convention relating to international regulations and rules applicable to navigation, the prevention, reduction and control of marine pollution from vessels or by dumping, refers to the International Maritime Organization, which is the agency of the United Nations with a global mandate to adopt international standards in matters concerning maritime safety, efficiency of navigation and the prevention and control of marine pollution from ships.” IMO doc.LEG/MISC/1, Implications of the LOS Convention for IMO, p. 2

En el mismo sentido, E.J. MOLENAAR, *Coastal State Jurisdiction over vessel-source pollution*, Utrech, 1998, p. 136, R.R. CHURCHILL & A.V. LOWE, *The Law of the Sea*, Manchester, 1999, pp. 346-347, M. RUUD, G. ULFSTEIN & O.K. FAUCHALD, *Utvagte emner I folkerett*, Oslo, 1997, p. 125

within its constitutional mandate (i.e. pollution from ships) is by no means the most important of the sources of pollution to the marine environment.”⁴³¹

Si bien, en principio, la prioridad de IMO eran mejorar la seguridad a bordo y la eficiencia del transporte marítimo, con particular referencia a la construcción, equipamiento y operatividad de los buques, en los diez años transcurridos desde la adopción del Convenio a su entrada en vigor en 1958, otros problemas relacionados con la seguridad despertaron la atención internacional, aun cuando requerían un enfoque relativamente diferente, especialmente la contaminación por hidrocarburos transportados en buques tanque. Aunque muchos Estados consideraron oportuno crear regulaciones propias que controlaran las descargas en sus aguas territoriales, pronto se comprobó que el problema no se resolvería mediante acciones individuales aisladas sin coordinación entre ellas, siendo necesaria la cooperación internacional. A tal efecto, en 1954 se convocó una Conferencia por el Gobierno del Reino Unido para intentar acordar medidas que pudieran acabar con el problema de las descargas en las aguas interiores y mares territoriales de los Estados, adoptándose el Convenio para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos (la 1954’Oil Pollution Convention, OILPOL, de 12 de mayo de 1954, en vigor el 26 de julio de 1958) que trató de solventar el problema mediante dos actuaciones básicas:

1. estableciendo zonas prohibidas para la descarga de hidrocarburos, que se extendían cincuenta millas desde tierra; y
2. urgiendo a sus partes al establecimiento de las facilidades portuarias adecuadas para la recepción de los desechos, de modo que la tripulación no estuviera tentada a tirarlos al mar.

Finalmente, el gobierno británico transfirió las funciones de OILPOL’54 a la Convención de la [entonces] IMCO⁴³² (en vigor el 17 de marzo de 1958), que asumió la responsabilidad de administrar y promover el convenio en la primera sesión de la Asamblea (enero de 1959), por lo que, en palabras de Mensah, “IMO was associated with the prevention of marine pollution from ships even before it had come into being as a functioning institution.”⁴³³. Si bien el convenio de 1954 se enmendó en 1962 y 1969, el rápido crecimiento y modernización del transporte y comercio marítimos, acompañado de desastres

⁴³¹ T.A. MENSAH, “Prevention of Marine Pollution: The contribution of IMO” en J. BASEDOW & U. MAGNUS (Eds.), *Pollution of the sea...* cit., p. 42

⁴³² Intergovernmental Maritime Consultative Organization, denominación que mantuvo hasta 1982.

⁴³³ T.A. MENSAH, “Prevention of Marine Pollution...” cit, p. 43

ecológicos como el del Torrey Canyon (1967) dejaron clara la debilidad del texto y la necesidad de desarrollar mayores medidas de actuación, aunque no será hasta 1975 cuando se haga referencia explícita a “the prevention and control of marine pollution from ships”⁴³⁴, problema al que la IMO ha dedicado gran parte de sus recursos, desarrollando un amplio régimen de regulaciones, recomendaciones y procedimientos aplicables a buques de todo tipo (también pesqueros⁴³⁵), incluidos en acuerdos internacionales (convenios y protocolos) e instrumentos no obligatorios (códigos, recomendaciones y líneas maestras) que fijan los estándares mínimos a seguir en materia de seguridad en el mar.

En suma, IMO, como primer organismo internacional dedicado exclusivamente a cuestiones marítimas, ha desarrollado una serie de Convenios que, si bien no teniendo como objetivo principal regular la actividad portuaria, sí que dedican algunos de sus artículos a una mayor aplicación de la jurisdicción y control del Estado del puerto y, desde 1981⁴³⁶, la Asamblea ha adoptado diversas resoluciones y circulares relativas al control ejercido por el Estado del puerto que establecen los procedimientos adecuados para la realización de las inspecciones. Dada la abundancia de resoluciones, nos centraremos sólo en el estudio de los convenios IMO más conocidos⁴³⁷, a saber: SOLAS, MARPOL, y en menor medida, STCW.

⁴³⁴ Enmienda a la Convención IMO adoptada por la Asamblea en su 9ª sesión en 1975, Resolución A. 358(IX), en vigor en 1982. Esta enmienda también institucionalizó el Comité de Protección del Medio Marino (MEPC) y el Comité Jurídico como los órganos principales de IMO. Desde entonces, los dos fueron “cuerpos subsidiarios” de la Asamblea y el Consejo, respectivamente.

⁴³⁵ Entre otros: FAO/ILO/IMO Document for Guidance on training and certification of fishing vessel personnel. London, 2nd Ed., IMO 2001, IMO Code of safety for fishermen and fishing vessels, Part A: Safety and Health Practice for skippers and crews. London, IMO 2005, IMO Code of safety for fishermen and fishing vessels, Part B: Safety and Health Requirements for the construction and equipment of fishing vessels, London, IMO 2005, e IMO/FAO/ILO Voluntary Guidelines for the design, construction and equipment of small fishing vessels, London, IMO 2005.

⁴³⁶ La primera Resolución A. 466(XII) sobre procedimientos para el control de buques, fue adoptada el 19 de noviembre de 1981 y planteaba la revisión de los certificados expedidos de acuerdo con SOLAS'74 y Load Lines'66. Si los certificados inspeccionados eran correctos y la impresión general del mantenimiento del buque era buena, se finalizaba la inspección. Si se encontraban deficiencias, se procedería a una inspección más detallada.

Posteriormente, otra resolución, la A. 682(XVII) sobre cooperación en el control de buques y descargas de 6/11/1991, impulsaría la creación de nuevos memorándums de entendimiento regionales en la línea del ya existente Paris MOU.

Todas las resoluciones desde 1959 hasta hoy están disponibles online en <http://www.imo.org/KnowledgeCentre/HowAndWhereToFindIMOInformation/IndexofIMOSolutions/Pages/Default.aspx> Las notificaciones anteriores (como la propia A. 466) pueden solicitarse en media@imo.org

⁴³⁷ Si bien no hacemos referencia al Convenio sobre Líneas de Carga de 1966, es interesante señalar que fue la primera regulación internacional en ocuparse del control de los certificados a bordo (el

1. SOLAS

SOLAS 1914 (que no entró en vigor por la explosión de la Primera Guerra Mundial) y SOLAS 1929 requerían a los Estados parte que dieran efecto a las reglas que contenían mediante su aplicación a nivel nacional, si bien no a todos los buques que se encontrasen en sus puertos, sino sólo a los “registrados”⁴³⁸ en los mismos. El Estado del pabellón debía emitir un certificado donde se acreditase su entera responsabilidad sobre los buques que abanderaba, consistiendo la labor del Estado del puerto en la comprobación del certificado, informando de las posibles deficiencias al Estado del pabellón⁴³⁹. Sólo cuando hubiera indicios claros de que las condiciones del buque no coincidían con lo descrito en el certificado, podía llevarse a cabo la inspección por parte del Estado del puerto, a fin de evitar que el buque abandonase éste en condiciones de inseguridad. Pero estas inspecciones eran la excepción más que la regla, siendo poco frecuentes, básicamente, para evitar con ello fricciones diplomáticas una vez que el cónsul extranjero hubiera sido informado⁴⁴⁰.

control de los certificados lo estableció por primera vez SOLAS'14 que, como veremos, no entró en vigor), de modo que se asegurase la seguridad de la vida en el mar y la navegabilidad del buque. En su art. 21 se establecía el control de los certificados de carga “by the administration of the other contracting parties when the ship is in their ports”, si bien la única función de la autoridad portuaria era cerciorarse de que se disponía a bordo de un certificado válido y de que la situación de carga del buque correspondía con lo previsto en éste. Para mayor abundamiento, según su art. 21.2: “The controlling administration has the right to stop the ship from proceeding to the sea if the ship does not comply with the conditions of the certificate.” Véase al respecto D. DARMAN, para quien “...The important point to be noted is that this Convention does not envisage any control procedure irrespective of the ship’s flag. In any case, both the flag and the port State must be parties to the Convention.” En D. DARMAN, “Enforcement of the Law of the Sea rules in the context of Port State Control”, P. EHLERS & R. LAGONI (Eds.), *Enforcement of International and EU Law in Maritime Affairs*, Transaction Publishers, Berlin, 2008, pp. 18-19

⁴³⁸ Art. 2.3.a) SOLAS 1929: A ship is regarded as belonging to a country if it is registered at a port of that country.

⁴³⁹ Art. 61 SOLAS 1914: Every ship holding a Safety Certificate issued by the officers of the Contracting State to which it belongs, or by persons duly authorized to that State, is subject in the ports of the other Contracting States to control by officers duly authorized by their Government in so far as this control is directed towards verifying that there is on board a valid Safety Certificate, and if necessary, that the conditions of the vessel’s sea worthiness corresponds substantially with the particulars of that certificate; that is to say, so that the ship can proceed to sea without danger to the passengers and the crew.

⁴⁴⁰ Art. 54.2 SOLAS 1929: In the event of this control giving rise to intervention of any kind, the officer carrying out the control shall forthwith inform the consul of the country in which the ship is registered of all the circumstances in which intervention is deemed to be necessary
Véase, igualmente, el art. 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963

SOLAS 1948, propiciado por los adelantos técnicos que dejaron obsoleto SOLAS 1929, será particularmente significativo por coincidir en el tiempo con la Conferencia celebrada en Ginebra bajo los auspicios de Naciones Unidas que adoptó el Convenio constitutivo de la IMO (entonces IMCO⁴⁴¹). SOLAS 1948 reconocía que la creación de la IMO significaba la existencia de un órgano internacional permanente con competencia para legislar sobre los asuntos de seguridad marítima, pero la tardía ratificación del Convenio IMO propició la creación de un nuevo convenio, en lugar de aprobar las enmiendas de SOLAS 1948, para entonces obsoletas⁴⁴².

La gran innovación que introduce SOLAS 1960 fue el mecanismo de la aceptación tácita de las enmiendas⁴⁴³, que recogería igualmente el último de los Convenios de seguridad de la vida humana en el mar hasta el momento, SOLAS 1974, que a nuestro objeto interesa en sus reglas 12 y 19 (Capítulo I) donde se habla, respectivamente, de los certificados que ha de expedir el Estado del pabellón como prueba de que el buque ha sido inspeccionado y cumple las prescripciones del Convenio, y de los procedimientos de supervisión (art. 19) encaminados a permitir a los funcionarios del Estado rector del puerto (Port State Control Officer; PSCO) asegurarse de que los buques extranjeros que hagan escala en sus terminales llevan a bordo certificados válidos⁴⁴⁴.

⁴⁴¹ Intergovernmental Maritime Consultative Organization, denominación que mantuvo hasta 1982.

⁴⁴² La primera Conferencia celebrada por la IMO tuvo lugar en 1960.

⁴⁴³ Ante el creciente número de Estados miembros de Naciones Unidas, el número de partes de SOLAS también creció, con lo que el número de ratificaciones necesarias para lograr los dos tercios que permitieran la entrada en vigor de las enmiendas, aumentó igualmente. Así las cosas, se decidió crear un nuevo Convenio SOLAS que incluyese las enmiendas al SOLAS 1960 aprobadas hasta entonces y un nuevo procedimiento que permitiese que las que se hicieran en lo sucesivo entraran en vigor en un tiempo razonable (el Art. VIII determina que las enmiendas a los Capítulos II a VIII del Anexo en que figuran las disposiciones técnicas del Convenio, se considerarán aceptadas transcurrido un plazo de dos años, a menos que sean rechazadas dentro de un periodo especificado, por un tercio de los Gobiernos contratantes o por un número de gobiernos que represente el 50% del tonelaje bruto de la flota mercante mundial.)

⁴⁴⁴ En la mayoría de los casos, la existencia a bordo de certificados válidos es prueba suficiente de que el buque de que se trate cumple con lo prescrito en el Convenio. El funcionario del Estado rector del puerto está facultado para tomar otras medidas si hay indicios claros para sospechar que el estado del buque o de su equipo no corresponde en lo esencial a los pormenores de alguno de los certificados. El funcionario podrá adoptar medidas para garantizar que el buque en cuestión no salga de puerto hasta que pueda hacerse a la mar sin peligro para los pasajeros, la tripulación o para el propio buque. Cuando se tomen medidas de esta índole deberá informarse al Estado del pabellón y a la IMO.

Como puede observarse, desde el primer convenio (inaplicado) de 1914 hasta el último de 1974 (con sus respectivas enmiendas⁴⁴⁵), la atención prestada por SOLAS al Estado rector del puerto se ha centrado en las labores de inspección y control de la documentación a bordo, más que de la carga, siendo ésta una comprobación más teórica que práctica, con los consiguientes riesgos que ello conlleva. No obstante, otros Convenios, particularmente MARPOL, STCW y el Convenio sobre líneas de carga, amplían el campo de acción de IMO respecto de los buques que se encuentren voluntariamente en puerto.

2. MARPOL 73/78

El Convenio Internacional para prevenir la contaminación de los buques (MARPOL) estableció un cuidadoso régimen diseñado para dar al Estado del puerto suficiente autoridad, al tiempo que preservaba los derechos del Estado del pabellón.

El convenio para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos de 1954 (OILPOL)⁴⁴⁶ demostró que, cuando es el Estado del pabellón el único con autoridad, el cumplimiento de las disposiciones legales se hace más difícil. Para superar estos defectos la IMO (entonces IMCO) celebró la Conferencia de 1973, fruto de la cual surge MARPOL que, además de ampliar el número de residuos abarcados por el Convenio (incluyendo los químicos y algunas basuras), reconoció la actuación de los Estados ribereños y del puerto.

La conferencia que adoptó el Convenio MARPOL “se celebró en un clima general de sensibilización creciente sobre la necesidad de proteger el medio ambiente. La Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio humano que tuvo lugar en Estocolmo en junio de 1972, proporcionó un foro global

⁴⁴⁵ Las enmiendas, que mantienen actualizado el Convenio se han sucedido desde 1981 a un ritmo frenético, tanto que muchos Estados han tenido dificultades para hacer frente a las modificaciones introducidas en los últimos años, de ahí que en mayo de 1991, el Comité de Seguridad Marítima acordara que en el futuro las enmiendas sólo entrarían en vigor una vez cada cuatro años, si bien la IMO podrá aprobar enmiendas a intervalos más cortos en circunstancias excepcionales. La fecha normal de entrada en vigor, según el procedimiento de aceptación tácita, es el 1 de julio.

⁴⁴⁶ OILPOL 1954, a la que ya hemos hecho referencia *supra*, resultó ineficaz porque, entre sus muchos defectos, se limitaba a los vertidos de “persistent or heavy oils” y solo confería autoridad al Estado del pabellón sobre las violaciones (medioambientales) ocurridas en Alta Mar.

para las conversaciones sobre el medio ambiente⁴⁴⁷”. Durante las sesiones preparatorias de la Conferencia de 1973 fueron muchas las propuestas que se hicieron a favor de un reforzamiento del Estado del puerto, de modo que se le permitiese instituir procedimientos contra los buques infractores o sus capitanes sin importar donde se hubiera cometido la violación. La delegación estadounidense consideró la actuación del Estado del puerto “as a means by which to ensure an effective system to deter MARPOL violations”⁴⁴⁸. Pero apoyándose en la preocupación expresada por otras delegaciones, que alegaban la incipiente III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar como el foro más apropiado para tratar este asunto, la Conferencia de MARPOL delegó el tema en la misma⁴⁴⁹.

Ciertos “problemas técnicos”⁴⁵⁰ que impidieron a algunos Estados ratificar el Convenio, darían lugar a la celebración de la Conferencia Internacional sobre Seguridad de los buques tanque y prevención de la contaminación de 1978 que aprobó un protocolo que introducía medidas de prevención adicionales que se incorporaron a MARPOL 1973, dando como resultado la Convención MARPOL 73/78⁴⁵¹, en vigor en octubre de 1983.

MARPOL 73/78 autoriza las inspecciones de los buques extranjeros por parte del Estado del puerto en sus arts. 6.2 y 6.4 y, a pesar de mantener la primacía de la jurisdicción del Estado del pabellón, también dispone que se ejercite la del Estado ribereño o del puerto en la medida en que el incidente haya tenido lugar “dentro de la jurisdicción” de aquel. El art. 9.3 “interpreta el

⁴⁴⁷ “Veinticinco años del MARPOL”, en La OMI al día, octubre de 1998, p. 1. Disponible online en www.imo.org

⁴⁴⁸ RUSSELL TRAIN, Head of U.S. Delegation, Summary Record of the Second Plenary Meeting, MP/CONF/SR.2 (25 October 1973)

⁴⁴⁹ Art. 9.2 MARPOL: Nothing in MARPOL shall prejudice the codification and development of the law of the sea by the United Nations Conference on the Law of the Sea...”. Véase, igualmente, la Resolución 23 de MARPOL 1973: “Being convinced that the appropriate forum to deal with the question of the nature and extent of States’ rights over the sea is in the United Nations Conference of the Law of the Sea ... decision of the present Conference reflects a clear intention to leave that question to the ... Conference of the Law of the Sea ...”, Draft Resolution of Enforcement in Ports submitted by Australia, Canada, Indonesia, Ireland, New Zealand, Trinidad and Tobago and United States, MP/CONF/C.1/W.58 (24 October 1973)

⁴⁵⁰ Las prescripciones del Anexo II hacían difícil que algunos Gobiernos ratificaran el Convenio, por ello la Conferencia de 1978 acordó que el Anexo II entraría en vigor tres años después de que lo hiciera el Anexo I, lo que alentó a los Gobiernos a ratificar el Convenio, en vigor el 2 de octubre de 1983, teniendo las partes hasta el 2 de octubre de 1986 para implantar las reglas.

⁴⁵¹ MARPOL, desde un punto de vista histórico, marcó un hito en las reglas internacionales sobre medio ambiente: por primera vez se prescriben instalaciones en los buques y en tierra, respectivamente, para la retención de residuos de los hidrocarburos a bordo y su adecuada eliminación en puerto. Al respecto, R.M. M’GONIGLE & M.W. ZACHER, *Pollution, Politics and International Law, Tankers at Sea*. University of California Press, 1979, p. 120

término ‘jurisdicción’ a la luz del Derecho Internacional vigente cuando haya de aplicarse o interpretarse el presente Convenio”, si bien la tarea de definir los límites de la jurisdicción del Estado rector del puerto la dejaron los negociadores del MARPOL a la entonces incipiente III Conferencia sobre el Derecho del Mar (art. 9.2 MARPOL)⁴⁵².

Una vez que entra en vigor la CNUDM los instrumentos de la IMO ya no sólo tienen que tener en cuenta la Convención, sino ser conformes con lo dispuesto en ella⁴⁵³. La terminología imprecisa y ambigua, fruto de la adopción de la Convención “bajo el espíritu del consenso y del *package deal* con vistas a llegar a un acuerdo general susceptible de aceptación universal”⁴⁵⁴, hizo necesario que la Convención se completase con la estructura legal adicional de los convenios y protocolos de la IMO para asegurar que las obligaciones técnicas contenidas en éstos fueran obligatorias en Derecho Internacional, de manera que cuando la CNUDM hace referencia a la “organización internacional competente”, se refiere a la IMO y cuando habla de los estándares y reglas “generalmente aceptadas”⁴⁵⁵, se está refiriendo a los convenios aprobados por ésta (principalmente a SOLAS, MARPOL y STCW). Así las cosas, la mayoría de las disposiciones previstas en la CNUDM, siendo muy generales, se pueden llevar a cabo a través de regulaciones operativas específicas previstas en los textos de la IMO, cuya precisión implica que sólo serán obligatorios para los Estados adheridos a ellos⁴⁵⁶. La interpretación

⁴⁵² La noción de “jurisdicción del Estado del Puerto” se consideró por primera vez a nivel internacional en la Conferencia sobre contaminación marina de IMO’73, si bien la primera propuesta (borrador del texto original del Convenio MARPOL: IMO, MP/CONF/9/4 June 29, 1973, corregido después por MP/CONF/8/4/Corr. 1, August 3, 1973) no obtuvo los dos tercios de mayoría necesarios para su aprobación y fue desechado, por lo que la Conferencia adoptó una resolución declarando “a clear intention to leave that question to the forthcoming United Nations Conference on the Law of the Sea” (Nature and Extent of States’ Rights over the Sea, IMO, MP/CONF/WP. 46, p. 30, Res. 23)

⁴⁵³ Véase, por ejemplo, Anexo V de MARPOL 73/78, en sus Reglas V (8)(j) y (8-1)(i), donde la Convención se menciona como fuente de las obligaciones de los Estados parte de SOLAS.

⁴⁵⁴ J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, 2008, p. 347

⁴⁵⁵ El concepto de “aceptación general” en el caso de los textos escritos, se basa en la expresión formal del consentimiento dado por los Estados para obligarse. Las convenciones y protocolos de la IMO, en virtud de su propia naturaleza, sólo pueden expresarse en términos de derecho escrito, por lo que su “aceptación general” depende del grado de aceptación del tratado expresado en el número de ratificaciones formales o adhesiones. Los tratados de la IMO no sólo han sido ratificados por un gran número de Estados, sino que entre un 90 y un 99% de la flota mundial cumple con los estándares fijados por la IMO. En A. BLANCO-BAZAN, “IMO interface with the Law of the Sea Convention, 6-9 January 2000”, disponible en www.imo.org/infoResource/mainframe.asp?topic_id=406&doc_id=1077

⁴⁵⁶ Respecto de los buques de Estados no partes en el Convenio, se aplicará la fórmula NMFT (No More Favourable Treatment), inserta por primera vez en el Protocolo de 1978 y que posteriormente

según la cual todas las partes de la CNUDM estarán obligadas a cumplir las reglas de IMO sean o no Parte en sus convenios, no nos resulta aceptable debido a las consecuencias perjudiciales que acarrearía para el Estado del puerto, a saber:

- a. Los Estados no Parte aplicarían las disposiciones de la IMO como si se tratara de derecho interno, al considerar que la CNUDM es la única fuente legal de obligaciones para cumplir con las reglas y estándares fijados por la IMO y “generalmente aceptados”, siendo, por tanto, innecesario devenir parte de los convenios IMO. Si una interpretación así se pusiera en práctica, muchos Estados tratarían de hacer cumplir a los buques extranjeros las reglas y estándares de la IMO como si se tratara de su legislación nacional, sin cumplir con sus obligaciones como Estados del puerto.
- b. La segunda consecuencia nociva sería la confusión del significado de la expresión “aceptación general”, que podemos ilustrar con un ejemplo: MARPOL 73/78 da a sus Partes el derecho a optar por las partes (Anexos) del Convenio que éstas pueden aplicar, pudiendo una Parte elegir aplicar el Anexo I pero no los restantes. Si todos los Estados Parte de la CNUDM estuvieran obligados por las disposiciones de los tratados IMO, fueran o no Parte en ellos, no podrían ejercer este derecho, viéndose obligados a aplicarlos todos, encontrándose así en una situación de desigualdad respecto de los Estados miembros, en este caso, de MARPOL 73/78.

Ahora bien, la aplicación de las reglas y estándares de la IMO por parte de la CNUDM se interpretará respetando siempre “las obligaciones específicas contraídas por los Estados en virtud de convenciones y acuerdos especiales celebrados anteriormente sobre la protección y preservación del medio marino” (art. 237 CNUDM) y de “otros acuerdos compatibles con ella” (art. 311 CNUDM).

se generaliza al resto de convenios OMI en materia de seguridad. Según esta cláusula: “las Partes aplicarán, en la medida de lo necesario, las disposiciones del presente Convenio para garantizar que no se da un trato más favorable a tales buques.” (Art. 5.4 MARPOL 73/78). “...because an obligation to impose treaty norms on vessels flying the flag of non parties must logically be based on a preexisting right under customary international law. If not, it would violate the fundamental principle of *pacta tertiis*.” E.J. MOLENAAR, “Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, No. 1-2, 2007, p. 231

Respecto a los buques pesqueros, el Convenio de Torremolinos para la seguridad de los buques pesqueros de 1977 fue el primer tratado internacional en la materia, formulado en la línea de SOLAS'74 por representantes de cuarenta y cinco Estados, si bien no recibió ratificaciones suficientes para entrar en vigor, por aducir muchos de ellos que era demasiado estricto o demasiado amplio para sus flotas pesqueras (contiene requisitos de seguridad para la construcción y equipación de los pesqueros nuevos⁴⁵⁷ de 24 m. de eslora o superior, incluidos los buques que transforman sus capturas) por lo que se decidió preparar un protocolo que superase las limitaciones de las disposiciones del Convenio. El protocolo ha sido ratificado por sólo seis Estados (Cuba, Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Suecia) y no es probable que entre nunca en vigor, pues se requiere la ratificación de quince Estados miembros, la suma de cuyas flotas pesqueras de 24 m. de eslora o superiores, no sea inferior a 14.000 embarcaciones. No obstante, la Conferencia Diplomática celebrada en Ciudad del Cabo (Sudáfrica) durante los días 9 a 11 de octubre de 2012, ha dado lugar al conocido como “Acuerdo de Ciudad del Cabo”, cuyo objetivo es la implementación del Protocolo de 1993, muchas de cuyas disposiciones remodela. El nuevo Acuerdo, estará abierto a la firma un año, desde el 11 de febrero de 2013 al 10 de febrero de 2014, entrando en vigor un año después de que no menos de veintidós Estados, la suma de cuyas flotas pesqueras de 24 m. de eslora o superiores, no sea inferior a 3.600 embarcaciones, expresen su consentimiento en obligarse por dicho instrumento. La reducción significativa del número de embarcaciones exigidas, seguramente agilizará la puesta en práctica de este nuevo acuerdo.

⁴⁵⁷ Sus disposiciones afectan a los buques ya existentes sólo en lo relativo a requisitos de radiocomunicaciones.

3. STCW

El Convenio Internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente del mar (Standards of Training, Certification and Watchkeeping, STCW) de 1978, enmendado en 1995 y 2010⁴⁵⁸, establece los requisitos formativos y de certificación mínimos a nivel internacional para el personal de buques mercantes, homogeneizando criterios y superando así las numerosas prácticas individuales de los Estados, anteriores a su creación. Es, de los tres convenios de la IMO aquí tratados, el menos relevante a nuestro objeto de estudio, si bien es cierto que dedica algunas líneas al mismo. Nos interesa, por tanto, especialmente, su Art. X, que concede capacidad inspectora al Estado rector del puerto sobre la tripulación de los buques que voluntariamente hayan accedido a éste, según el cual:

“Los buques [...], estarán sujetos, mientras se encuentren en los puertos de una Parte, a la inspección realizada por funcionarios debidamente autorizados por esta Parte, para verificar que todo hombre de mar que preste servicio a bordo, para el cual el Convenio prescribe un título, está efectivamente provisto de ese título o de una dispensa idónea. Se aceptará el título de que se trate a menos que haya claros motivos para sospechar que fue obtenido de modo fraudulento o que quien figura como titular no es la persona a la que se expidió el título.”

Para evitar confusiones, aunque el personal que conforma la tripulación de un buque puede tener (como efectivamente sucede) una nacionalidad distinta a la del pabellón que enarbola éste, el párrafo segundo del Art. X, en caso de

⁴⁵⁸ Enmiendas en vigor el 1 de enero de 1997 y el 1 de enero de 2012, respectivamente.

Entre las principales características de la primera revisión destaca la reestructuración sustancial del convenio original mediante la división de los anexos técnicos en capítulos con diferentes secciones y la creación de un nuevo Código de Formación, que se remite directamente al articulado y reglas del Convenio y ha de leerse en conjunción con éste. El Código consta de dos partes, la primera (A) es obligatoria y establece de manera pormenorizada las normas mínimas que las Partes habrán de mantener para dar efectividad a las disposiciones del Convenio. La segunda (B) recoge recomendaciones que pueden servir a las Partes en el Convenio y a quienes participen en el proceso de implantar, aplicar o ejecutar sus disposiciones, para hacerlo plenamente efectivo. El requisito de informar sobre las medidas que cada Parte haya adoptado para dar efectividad al Convenio (Sección A – I/7 del Código) es, igualmente, otra innovación, actuando la IMO por primera vez en el cumplimiento y aplicación, hasta entonces competencia del Estado del pabellón y, en menor medida, de el del puerto.

De la segunda enmienda, destacamos los importantes cambios a nivel técnico que supone, entre otros, mejora las medidas para prevenir el fraude relativo a los certificados de competencia y fortalece el proceso de evaluación, revisa los requisitos sobre horas de trabajo y descanso, al tiempo que actualiza las normas sobre aptitud física para la gente del mar, establece nuevos requisitos de capacitación en materia de nuevas tecnologías (cartas electrónicas y sistemas de información ECDIS) y nuevos campos formativos (concienciación medioambiental, liderazgo y trabajo en equipo, nueva formación y titulación para electro-técnicos oficiales, etc.)

anomalías en el procedimiento inspector, indica la necesidad de informar de ello por escrito y de forma inmediata al capitán del buque y al Cónsul, “o en ausencia de éste, al representante diplomático más próximo o a la Autoridad Marítima del Estado cuyo pabellón tenga derecho a enarbolar el buque, de modo que se puedan tomar las medidas apropiadas. En esa notificación se consignarán los pormenores de las anomalías halladas y las razones en que se funda la Parte para sostener que tales anomalías entrañaban un peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente.”

Esta regla del STCW viene a desarrollar lo previsto, posteriormente, en el Art. 94.2.b) CNUDM, relativo a la jurisdicción del Estado del pabellón, según el cual, éste “...ejercerá su jurisdicción de conformidad con su derecho interno sobre todo buque que enarbole su pabellón y sobre el capitán, oficiales y tripulación, respecto de las cuestiones administrativas, técnicas y sociales relativas al buque.”

El hecho de que no se haya subsanado alguna de las anomalías a que se refiere el párrafo segundo, en la medida que la Parte que efectúe la inspección determine que constituye un peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente,⁴⁵⁹ será el único motivo en que una Parte podrá basar la detención de un buque. Si se le demora o detiene indebidamente, éste tendrá derecho a ser indemnizado por toda pérdida o daño sufrido⁴⁶⁰. En la línea de MARPOL73/78⁴⁶¹, el párrafo quinto del art. X de STCW, establece el principio de no tratar más favorablemente los buques de Estados no Parte en el Convenio respecto a los que lo son.

Hay que distinguir el Convenio STCW del STCW-F: Convenio Internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para el personal de los buques pesqueros, adoptado el 4 de julio de 1995 y en vigor el 29 de

⁴⁵⁹ La Regla I/4 (a la que se remite el art. X citado) establece, en su párrafo 2, las deficiencias que pueden considerarse, constituyen un peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente, a saber:

1. La gente del mar carece de título idóneo o de una dispensa válida, o no presenta prueba documental de que ha presentado una solicitud ante la Administración para la obtención de un refrendo, de conformidad con lo estipulado en el párrafo 5 de la Regla I/10
2. Incumplimiento de las prescripciones pertinentes sobre dotación de seguridad estipuladas por la Administración.
3. El modo en que se haya organizado la guardia de navegación o de máquinas no se ajusta a lo prescrito para el buque por la Administración.
4. Ausencia en la guardia de una persona que pueda accionar equipo esencial para navegar con seguridad, asegurar las radiocomunicaciones o prevenir la contaminación del mar; y
5. Carecer de personal suficientemente descansado y apto para la primera guardia al comenzar el viaje y para las guardias siguientes.

⁴⁶⁰ Art. X, párrafo 4º, del Convenio STCW. En el mismo sentido, art. 226 de la CNUDM

⁴⁶¹ La cláusula No More Favourable Treatment (NMFT) aparece inserta por primera vez en el Protocolo de 1978 al Convenio MARPOL, generalizándose posteriormente al resto de Convenios IMO.

septiembre de 2012, tras haberse alcanzado la decimoquinta ratificación (República de Palau) el 29 de septiembre de 2011. El nuevo texto, contiene los estándares mínimos para el personal de buques pesqueros de 24 m. de eslora y superiores, desgranados en quince artículos y un anexo (cuatro capítulos) sobre regulaciones técnicas, cuyo objetivo prioritario es aumentar el nivel formativo de una tripulación que, como vimos en páginas anteriores, en ocasiones carece de profesionalidad y de los conocimientos básicos de seguridad a bordo, de modo que disminuya el número de accidentes [laborales] en el mar. Al tratarse de estándares mínimos, los Estados podrán aumentarlos y endurecerlos, estando obligados a “promulgar todas las leyes, decretos, órdenes y reglamentos necesarios y a tomar las medidas precisas para dar al Convenio plena efectividad y garantizar así que, desde el punto de vista, tanto de la seguridad de la vida humana y los bienes en el mar, como de la protección del medio marino, el personal enrolado en los buques pesqueros de navegación marítima tenga la competencia y la aptitud debidas para desempeñar sus funciones” (art. 1.2). Sobre la figura del Estado del puerto, el art. 8, dedicado a la inspección, es prácticamente idéntico al art. X del STCW.

III. PORT STATE CONTROL. MEMORANDUMS DE ENTENDIMIENTO

Los convenios IMO estudiados, amén de individualmente por los Estados, también se aplican mediante distintos sistemas de control portuario supraestatales, siendo los principales los MOUs regionales y el sistema desarrollado por los guardacostas estadounidenses.

Los segundos presentaron el 1 de mayo de 1994 una iniciativa propia de control portuario en pie de igualdad con los MOUs, cuyo objetivo principal era “identify high risk foreign merchant ships based on the performance records of their owners, operators, classification societies and flag states, to systematically target these ships for boarding”⁴⁶². Los Estados Unidos no forman parte de ningún acuerdo regional de control portuario⁴⁶³, sino que adoptan medidas de control de manera unilateral, mezcla de los convenios internacionales y la normativa interna (reglamentos federales) siendo difícil, cuando no imposible, compilar una lista exacta de las medidas que aplican los

⁴⁶² Z. OYA ÖZÇAYIR, *Port State Control* (2nd Edition), Maritime and Transport Law Library, London, 2004, p. 351

⁴⁶³ Si bien, USCG actúa como observador en seis de estos acuerdos, a saber: Paris MOU, Tokio MOU, Caribbean MOU, Med MOU, Black Sea MOU y Acuerdo de Viña del Mar.

Guardacostas en su programa de control portuario⁴⁶⁴, cuyo sistema de inspección no tiene marcado un porcentaje de buques concreto, sino que se inspeccionarán todos aquellos con características de riesgo determinadas, utilizándose para ello un sistema que los clasifica dentro de unos niveles de prioridad establecidos en atención a una serie de factores (targeting matrix⁴⁶⁵), éstos sí, similares a los previstos en los MOUs. Habida cuenta de la particularidad del sistema, y no siendo nuestro objeto un estudio pormenorizado de la normativa estadounidense (en la que, tras los atentados del 11-S, además de la prevención de riesgos ecológicos, juega un papel importante el control de todas aquellas actividades que puedan suponer una amenaza terrorista⁴⁶⁶), nos remitimos a los informes anuales de los guardacostas, disponibles online en <http://homeport.uscg.mil>

Por su parte, los MOU se crearon para acabar con los buques substandard (entendiendo por tales los que representen un peligro para las condiciones de seguridad y trabajo a bordo y el medio ambiente marino, por no cumplir los estándares mínimos previstos en los principales Convenios sobre la materia) a través de un sistema armonizado de control portuario, habida cuenta que “the control mechanisms applied by the flag states and classification societies have proven insufficient in eliminating all substandard vessels from the industry”⁴⁶⁷.

⁴⁶⁴ U.S. Coast Guard’s long-standing foreign vessel boarding Program, ahora conocido como Port State Control Program. “In a typical year, the Coast Guard Marine Safety Program conducts more than 70.000 domestic vessel inspections, 10.000 port state control examinations and performs reviews for more than 15.000 vessel plans for technical compliance. Additionally, the Coast Guard conducts annually 7.500 examinations and 7.000 boarding, either dockside or underway of un-inspected commercial vessels including fishing, towing and passengers vessels.” United States Coast Guard. Marine Safety Performance Plan. FY 2009-2014, USA, 1th November 2008, p. 4

⁴⁶⁵ Al respecto, H-S. BANG, “Is Port State Control an effective means to combat vessel-source pollution? An empirical survey of the practical exercise by port states of their powers of control”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 23, No. 4, 2008, pp. 715-759, en pp. 742-743: “Vessels classified by the Matrix as Priority I and Priority II are subjected to extremely onerous sanctions such as port entry denial and the restriction of cargo operations. The Targeting Matrix, which appears to be simple but effective, may be a major contributor to reducing the number of sub-standard ships.”

⁴⁶⁶ Véase al respecto, M.A. BECKER, “The shifting public order of the oceans: freedom of navigation and the interdiction of ships at sea”, *Harvard International Law Journal*, Vol. 46, No. 1, Winter 2005, pp. 131-230

⁴⁶⁷ Z. OYA ÖZÇAYIR, “The use of Port State Control in maritime industry and application of the Paris MOU”, *Ocean and Coastal Law Journal*, Vol. 14, No. 2, University of Maine School of Law, 2009, pp. 201-239. Sobre los buques substandard, este autor cita el caso del carguero panameño San Marco, comprado sucesivamente por varias compañías y detenido por los guardacostas canadienses en 1993 “for serious defects related to the structural integrity of the ship, in addition to its fire suppression and life prevention mechanisms”, lo que propició que se le retirara la cobertura aseguradora y que la sociedad de clasificación Bureau Veritas le retirara también su clasificación tras una inspección, ante la negativa del propietario de reparar los desperfectos de manera inmediata. En mayo de 1993 el buque fue inspeccionado nuevamente, esta vez por la Hellenic Register of

Los MOU no son tratados internacionales, sino acuerdos administrativos (*administrative agreement*) entre las distintas Autoridades Portuarias de una región concreta, que no establecen nuevas medidas o estándares de actuación, sino que coordinan el ejercicio de los poderes que el Estado del puerto ya ostenta bajo los auspicios de convenios internacionales del tipo de los estudiados *supra*, como dejan claro los textos del París y del Tokio MOU⁴⁶⁸. Esta naturaleza singular agiliza el proceso de adopción de los MOU, sin esperas para su ratificación o la adopción de enmiendas. Los MOU no son instrumentos obligatorios, tal como indica el preámbulo del Tokio MOU: “the Memorandum is not a legally binding document and is not intended to impose any legal obligation on any of the Authorities”, lo que no exime de su cumplimiento⁴⁶⁹ pero implica que, aun estando controlados por las Partes (Autoridades Portuarias), los actos cometidos por éstas contraviniendo sus disposiciones no dan lugar a responsabilidad legal, no pudiéndose reclamar una reparación por vía judicial en caso de incumplimiento, sólo la aplicación de medidas de control por parte de los funcionarios encargados, sin perjuicio del ejercicio de la soberanía nacional de cada Estado parte, que podrá aplicar su legislación interna estableciendo sanciones pecuniarias. Si bien no falta quien se manifiesta en sentido contrario, así Keselj para quien “...establishing a more substantial link between the port state-related provisions of the LOS Convention and the MOUs through the inclusion of the LOSC among the relevant instruments listed in the MOUs could assist in the enforcement of both the LOSC and the MOUs. Indeed, the port state, as party to one of the MOUs, would benefit from the powers granted, pursuant to Article 218 of the

Shipping (HRS), que le concedió certificados (válidos hasta 1995) que acreditaban su buen estado. Un mes después de la inspección, los guardacostas canadienses, que no tienen potestad para obligar al propietario del buque a efectuar las reparaciones, accedieron a la petición de éste y permitieron partir al buque, a remolque y sin tripulación a bordo. Poco después de abandonar las aguas canadienses, el remolque se cortó y la tripulación accedió al buque desde un helicóptero. A partir de entonces, el San Marco continuó navegando (sin repararse) provisto de los certificados emitidos por la HRS. En noviembre de 1993, estando el buque a unas 200 millas de la costa sudafricana, en su travesía Marruecos-Indonesia, perdió 14x7 metros de carcasa de su contenedor No. 1, perdiendo toda la carga que éste contenía. El buque se refugió en el puerto de Ciudad del Cabo, siendo detenido por el departamento sudafricano de transporte. Finalmente, como no era posible que el buque continuara su actividad comercial sin invertir antes una ingente cantidad en reparaciones, el buque se vendió como chatarra en pública subasta.

⁴⁶⁸ Véanse los Preámbulos de ambos textos y sus secciones 1.2 y 1.3, respectivamente.

⁴⁶⁹ “Nevertheless, even if it is accepted that an instrument is not binding in international law, that does not make it impossible for legal rights and obligations to be derived from it.” En G. KASOULIDES, *Port State Control and Jurisdiction* cit., p. 144

LOS Convention, to enforce international discharge rules and standards against a vessel committing such discharge violations”⁴⁷⁰.

El primer MOU se firmó en La Haya en 1978⁴⁷¹, aglutinaba ocho autoridades portuarias del norte de Europa y su principal objetivo era la salvaguardia de la vida humana y las condiciones de trabajo en el mar, en la línea del Convenio sobre normas mínimas de la Marina Mercante (No. 147) de la ILO, adoptado en 1976. No obstante, justo cuando iba a entrar en vigor en marzo de 1978, tuvo lugar el desastre del Amoco Cádiz, ante el que la opinión pública reaccionó exigiendo regulaciones más estrictas sobre seguridad y prevención de la contaminación. Así las cosas, en 1980, a iniciativa del gobierno francés, se celebró en París la primera reunión de los responsables sobre seguridad marítima de catorce Estados europeos⁴⁷² junto con los representantes de la Comisión de las Comunidades Europeas, los de la IMO y la ILO, donde se acordó que la eliminación de los buques substandard (y de sus nefastas consecuencias) sólo se conseguiría por medio de la coordinación entre los Estados del puerto (Autoridades Portuarias) y la implementación de los textos internacionales generalmente aceptados (los “relevant instruments”), adoptándose un nuevo MOU en la segunda reunión en enero de 1982, en vigor el 1 de julio de aquel mismo año. El Paris MOU, igual que los sucesivos memorándums regionales (nueve en total), está dotado de un mecanismo de revisión periódica que actualiza sus disposiciones de acuerdo con los últimos desarrollos normativos, por lo que ha sido enmendado en multitud de ocasiones⁴⁷³ desde su adopción para adaptarse a los nuevos

⁴⁷⁰ T. KESELJ, “Port State Jurisdiction in respect of pollution from ships: The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the Memoranda of Understanding”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 30, No. 2, 1999, pp. 127-160, en p. 149. Los “powers granted” a que se refiere son, lógicamente, la potestad del Estado del puerto de iniciar procedimientos judiciales (art. 218.1 CNUDM).

⁴⁷¹ Memorandum of Understanding between certain maritime authorities in the maintenance of standards on merchant ships, March 1978. En “Measures to prevent collisions and stranding of noxious cargo carriers in water around the United Kingdom”, House of Commons Paper 105-III (1978-1979), pp. 91-99. Las “certain maritime authorities” eran Bélgica, Dinamarca, Francia, República Federal Alemana, Países Bajos, Noruega, Suecia y Reino Unido.

Véase al respecto, G. KASOULIDES, “Paris Memorandum of Understanding: A Regional Regime of Enforcement” en D. FREESTONE & T. IJLSTRA (Eds.), *The North Sea: Perspectives on regional environmental cooperation*, Martinus Nijhoff Publishers, 1990, pp. 180-192 y G. Kasoulides, Port State Control and Jurisdiction cit., 1993, Chapter 6 (sobre el MOU de La Haya: pp. 144-145)

⁴⁷² Los Estados signatarios originarios fueron: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, España, Suecia y Reino Unido. Posteriormente se unieron Bulgaria, Canadá, Croacia, Chipre, Estonia, Islandia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumanía, Federación Rusa y Eslovenia.

⁴⁷³ La última enmienda de que tenemos noticia al tiempo de escribir, es la trigésimo tercera, adoptada el 3 de mayo de 2011 (en vigor el 1 de julio de 2011). Texto enmendado del Paris MOU

requisitos de seguridad y medioambientales previstos en los convenios IMO e ILO y en la legislación europea.

Desde su entrada en vigor, el número de Estados partes [del París MOU] aumentó, debido, básicamente, al aumento constante de miembros de la Unión que, sin embargo, no establecería una Política Común sobre Seguridad Marítima hasta la década de los noventa, en el entendimiento de que los Estados miembros se cuidaban de ello de forma unilateral a través de su participación en los diferentes convenios internacionales, esto es, la prevención de la contaminación marina se ha dado como resultado de la cooperación internacional pero no ha sido objeto de la acción integradora europea.⁴⁷⁴ De hecho, la UE no es miembro de MARPOL ni de las Convenciones de Oslo'72 y Helsinki'74, debido a que los propios Estados miembros vetaron tales iniciativas (Dinamarca respecto de Oslo y Suecia respecto de Helsinki), siendo los únicos textos que han salido adelante convenios regionalistas con un limitado campo de acción *ratione loci*, a saber:

disponible online en [https://www.parismou.org/Content/PublishedMedia/0ecbaa48-3c98-4df3-bd26-dc44593b68a1/Paris%20MoU,%20incl%203rd%20amendment%20\(final\).pdf](https://www.parismou.org/Content/PublishedMedia/0ecbaa48-3c98-4df3-bd26-dc44593b68a1/Paris%20MoU,%20incl%203rd%20amendment%20(final).pdf)

⁴⁷⁴ Si bien durante mucho tiempo los Estados miembros se valieron de la falta de base legal específica del Tratado CE y del principio de subsidiariedad para mantener a la Unión alejada de la escena internacional y preservar su participación individual en IMO, en las últimas décadas la expansión del alcance de la legislación comunitaria ha mermado progresivamente la capacidad de los miembros para actuar por separado. Las competencias externas sobre transporte marítimo no están expresamente previstas, ni en el Tratado Fundacional, ni en el Tratado de la CE, encontrando su base legal en la jurisprudencia del TJCE, en la doctrina de los poderes externos implícitos desarrollada en los casos ERTA y Kramer, que confieren a la Unión una competencia externa sobre asuntos marítimos potencialmente ilimitada. En el asunto ERTA, el Tribunal declaró que las competencias externas coexisten con las internas (principio *in foro interno, in foro externo*), por lo que la Unión está facultada para celebrar convenios internacionales o establecer vínculos contractuales con terceros Estados, no sólo en virtud de la atribución expresa del Tratado, sino también “implied by other provisions of the Treaty conferring internal powers”. Posteriormente, en el caso Kramer, se avanzó aún más, reconociendo el Tribunal que los poderes externos de la Comunidad podían derivar de las previsiones del Tratado que confieren competencia interna, incluso en ausencia de legislación interna, siempre que la acción externa sea “necessary for the obtainment of one of the Community objectives” (Doctrina Kramer/Opinión 1/76)

Jurisprudencia citada: ECJ, Case 22/70 Commission vs. Council (ERTA), 1971, ECR 263, ECJ Joined Cases 3/76, 4/76 and 6/76 Kramer and Others, 1976, ECR 1279 y ECJ, Opinion 1/76 Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels, 1977, ECR 741

También de interés, sobre la participación de la Unión en organismos internacionales, entre otros la IMO, la Comunicación de la Comisión SEC(93) 361, Community participation in International Organs and Conferences, Brussels, 1 March 1993, posterior a la Comunicación de Política Común sobre Seguridad Marítima COM(93) 66 final, que se refería al asunto particular de la participación comunitaria en IMO en sus párrafos 61 y 146-151

1. El Convenio OSPAR, sustituto de Oslo'72 y Paris'74⁴⁷⁵, firmado en París el 22 de septiembre de 1992 (en vigor el 25 de marzo de 1998), en el que las partes se comprometen a adoptar todas las medidas posibles para prevenir y eliminar la contaminación, así como para proteger el entorno marino del Nordeste Atlántico de los efectos dañinos de las actividades humanas mediante la adopción, por separado o conjuntamente, de programas y medidas y la armonización de políticas y estrategias, basándose para ello en los principios de precaución y de que quien contamina paga.
2. El Convenio Barcelona'76 para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación marina, marco jurídico del Plan de Acción para el Mediterráneo (PAM), adoptado por el Programa de UN para el medio ambiente en 1975. El convenio sería modificado en 1995, conociéndose desde entonces como Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y de la zona costera del Mediterráneo (en vigor desde el 9 de Julio de 2004), cambiando igualmente la denominación del PAM, ahora Plan de Acción para la protección del medio marino y el desarrollo sostenible de las zonas costeras del Mediterráneo. El Convenio aporta un marco jurídico general, mientras que una serie de protocolos técnicos asociados⁴⁷⁶ fijan las líneas de

⁴⁷⁵ Convenio de Oslo (1972) para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves, modificado por dos protocolos en marzo de 1983 y diciembre de 1989 y Convenio de París (1974) para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, modificado por Protocolo de enmienda en marzo de 1986. OSPAR, amén de cubrir las materias tratadas por ambos, incrementa su campo de acción incluyendo las actividades en tierra cuyos vertidos lleguen al Atlántico, y las emisiones atmosféricas que puedan alcanzar indirectamente dicha área marítima. Respecto a su aplicación por la UE, véase Decisión 98/249, del Consejo, de 7 de octubre de 1997, relativa a la firma en nombre de la Comunidad del Convenio sobre la protección del medio marítimo del Nordeste Atlántico, DO L 104 de 3 de abril de 1998, p. 0001

⁴⁷⁶ Scovazzi califica este desarrollo normativo posterior como “Greek calends provision” en T. Scovazzi, *The Recent Developments in the “Barcelona System” for the protection of the Mediterranean against Pollution*, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 11, No. 1, 1996, pp. 95-112, en p. 97

Los protocolos anexos al Convenio (en vigor o no) son los siguientes:

- Protocolo sobre la prevención de la contaminación del mar Mediterráneo, causada por vertidos desde buques y aeronaves o por incineración en el mar.
- Protocolo sobre la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación derivada de la exploración y explotación de la plataforma continental y el lecho marino y de su subsuelo
- Protocolo sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del mar Mediterráneo, causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales.
- Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica del Mediterráneo (en vigor el 12/12/1999)
- Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del Mediterráneo (en vigor el 17/3/2004)

actuación para problemas concretos. No obstante, a pesar de que el Convenio y sus protocolos son un buen instrumento de cooperación intergubernamental, la falta de voluntad política de sus miembros impide su aplicación real: actualmente sólo Túnez y Mónaco han ratificado todos los documentos. Así las cosas, si bien estamos con Krämer cuando afirma que “...southern EC Members States had higher hopes for financial support from the EC with respect to Mediterranean matters, [...] general political resistance against European integration, at least in maritime matters, prevailed in Denmark, United Kingdom, Netherlands and Norway”⁴⁷⁷, entendemos la expresión “Mediterranean matters” en lo referente a la prevención de la contaminación, no de la gestión pesquera, siendo el Mediterráneo el peor gestionado de las aguas europeas donde los planes pluri o multianuales, simplemente, no existen⁴⁷⁸.

Serían necesarios desastres de envergadura para que la Unión reaccionara: poco después de el del MV Braer, que vertió 85.000 toneladas de crudo en las costas de Escocia, provocando un cambio en la legislación, no sólo inglesa, sino también en la danesa y holandesa, la Comisión adoptó una Comunicación de Política Común sobre seguridad marítima, que el Consejo aceptó en su Resolución de 8 de junio de 1993⁴⁷⁹. Desde entonces, la UE ha elaborado una ingente legislación, continuamente aumentada y puesta al día, que ha tenido un efecto inmediato en la prevención y reducción de la contaminación marítima provocada por descargas ilegales. Es paradigmática la Directiva

-
- Protocolo sobre la prevención de la contaminación del mar Mediterráneo causada por los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (en vigor el 19/1/2008)
 - Protocolo sobre la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre (en vigor el 11/5/2008)
 - Protocolo sobre la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo (en vigor el 24/3/2011)

⁴⁷⁷ L. KRÄMER, “The contribution of the European Union to Marine Pollution Prevention,” en J. BASEDOW & U. MAGNUS (Eds.), *Pollution of the sea...* cit., 2007, pp. 63-83, en p. 66

⁴⁷⁸ El carácter “multiespecífico” de la pesca en el Mediterráneo dificulta la adopción de este tipo de planes, siendo los principales instrumentos de gestión con que se cuenta, el Reglamento (CE) 1967/2006, del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo; que permite la adopción de planes nacionales de gestión, y la actividad de la Comisión General de Pesca en el Mediterráneo (CGPM) como gestor de las poblaciones compartidas y defensor de la lucha contra la pesca IUU. Al respecto, véase Comisión Europea, Pesca y Acuicultura en Europa, No. 39, Agosto 2008.

⁴⁷⁹ Commission of the European Communities, COM(93) 66 final, Communication from the Commission, A Common Policy on Safe Seas, Brussels, 24 February 1993, adoptada por el Consejo mediante Resolución del Consejo, de 8 de junio de 1993, relativa a una Política Común de Seguridad Marítima, en DO C 271, de 7/10/1993, pp. 001-003

95/21/CE del Consejo⁴⁸⁰, que hizo obligatorio el control portuario en todos los Estados miembros, cuyas autoridades competentes debían llevar a cabo un número total anual de inspecciones correspondiente, como mínimo, al 25% del número de buques que hayan entrado en sus puertos durante un año civil representativo (art. 5.1), “aprovechando la experiencia de la aplicación del Paris MOU” y basándose en el sistema SIRENAC, creado en aplicación de éste, que “proporciona una gran parte de la información adicional necesaria para la aplicación de la presente Directiva”⁴⁸¹. El texto fue modificado en numerosas ocasiones⁴⁸² hasta proceder, finalmente, a su refundición a través de la Directiva 2009/16/CE del PE y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre control de los buques por el Estado rector del puerto⁴⁸³.

Los desastres del Erika (1999) y el Prestige (2003) contribuyeron, igualmente, al aumento de la legislación comunitaria sobre control portuario mediante la aprobación de los paquetes Erika I, II y III. El primero intensifica las inspecciones portuarias, endureciendo las medidas de seguridad en los puertos, donde se crean, además, servicios de recepción de residuos generados por buques, fijándose el precio del uso de las terminales, independientemente de que se usaran o no dichos servicios⁴⁸⁴. Erika I intensifica también el control

⁴⁸⁰ Directiva 95/21/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (control del Estado rector del puerto), en DO L 157 de 7/7/1995, pp. 001-0019

⁴⁸¹ Preámbulo de la Directiva 95/21/CE cit.

⁴⁸² La Directiva 95/21/CE fue modificada por:

- Directiva 98/25/CE del Consejo, de 27 de abril de 1998, por la que se modifica la Directiva 95/21/CE sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (control del Estado del puerto), en DO L 133 de 7/5/1998, pp. 0019-0020.
- Directiva 98/42/CE de la Comisión, de 19 de junio de 1998, por la que se modifica la Directiva 95/21/CE sobre cumplimiento..., en DO L 184, de 27/6/1998, pp. 0040-0046
- Directiva 1999/97/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 1999, por la que se modifica la Directiva 95/21/CE sobre cumplimiento..., en DO L 331, de 23/12/1999, pp. 0067-0070
- Directiva 2001/106/CE del PE y del Consejo, de 19 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 95/21/CE sobre cumplimiento..., en DO L 19 de 22/1/2002, pp. 0017-0031

⁴⁸³ En DO L 31, de 28/5/2009, pp. 0057-0100

⁴⁸⁴ Directiva 2000/59/CE del PE y del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga. DO L 332, de 28/12/2000, pp. 0081-0089. Según su párrafo 14: “En aras de la protección del medio ambiente, el régimen de tarifas debería fomentar la entrega de los desechos generados por buques en puerto, en vez de su descarga en el mar; esto puede facilitarse estipulando que *todos* los buques contribuyan a los costes ocasionado por la recepción y manipulación de los desechos generados por los buques,

de la actividad de las sociedades de clasificación, al tiempo que establece un calendario de retirada de los petroleros de casco único. Erika II crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima (European Maritime Safety Agency: EMSA⁴⁸⁵), establece un sistema de control e información sobre tráfico marítimo y constituye un fondo de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos (COPE), que al final se resolvió incrementando el nivel del Fondo Internacional de indemnización para daños producidos por hidrocarburos (IOPC). Erika III, por último, establece medidas de carácter netamente técnico que tratan de resolver problemas como los derivados de la disponibilidad de puertos de refugio a lo largo de la costa comunitaria. Habida cuenta de que todas las modificaciones de la normativa comunitaria descritas se incorporan al Paris MOU, dedicaremos las líneas siguientes al estudio concreto de éste, que en 2006 obtuvo el estatus oficial de organización intergubernamental por parte de la IMO, participando desde entonces como observador en las reuniones del Subcomité de implementación del Estado de abanderamiento (FSI).

El Paris MOU abarca las cuencas mediterránea y atlántica (Atlántico norte), contando con 27 Estados miembros⁴⁸⁶ comprometidos a inspeccionar, al menos, el 25% de los buques mercantes extranjeros que entren en sus puertos, fondeen o entren en terminales marítimas de Alta Mar, en aras a garantizar que cumplen con los estándares mínimos internacionales sobre seguridad y salubridad a bordo y respeto al medio ambiente. El cómputo anual de inspecciones ascendió en 2010 a 24.058, de las cuales 14.762 se realizaron a buques de manera individual. De los anexos del Informe Anual del Paris MOU para el año 2010 (el más actual con que contamos al tiempo de escribir) se deduce un aumento significativo del número de inspecciones en la última

de modo que disminuya el incentivo económico de la descarga en el mar.” Desarrolla la idea el art. 8.2.a) de la misma Directiva: “*Todo buque* que haga escala en un puerto de un Estado miembro contribuirá en una proporción significativa a los costes mencionados [...], *con independencia del uso real que haga de las instalaciones.*” La cursiva es nuestra.

⁴⁸⁵ EMSA actúa en representación de la Comisión Europea, trabajando con los Estados miembros y las Autoridades Portuarias mediante el Paris MOU. También participa en el Sistema Europeo de Calidad del Transporte Marítimo (EQUASIS), que recoge información suministrada por tres esquemas regionales de PSC (París, Tokio e Indian Ocean MOU) y por la autoridad marítima estadounidense (US Coast Guard)

⁴⁸⁶ Alemania, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Federación Rusa, Reino Unido y Suecia. Algunos países son miembros, a su vez, de otros MOU, a saber: Canadá, del Tokio MOU, la Federación Rusa, del Tokio MOU y del MOU del Mar Negro, Bulgaria y Rumanía del MOU del Mar Negro, y Malta y Chipre, del MOU del Mediterráneo. No obstante la doble (o triple) membresía, los estándares del Paris MOU son los que prevalecen.

década: en 2001 el número de buques inspeccionados individualmente era de 11.658, siendo entonces el número total de inspecciones de 18.681⁴⁸⁷.

Para determinar qué buques deben inspeccionarse, se trabaja con el sistema de información SIRENAC E (Ship Inspection Report Exchange System) que evalúa las características de cada uno, asignándole un factor de prioridad (*target factor*) que determina la prioridad de la inspección, el intervalo entre ellas y el alcance de las mismas, a través de la inclusión en la lista de los buques a inspeccionar según su antigüedad (factor histórico: basado en los datos sobre inspecciones llevadas a cabo en el buque por el Paris MOU en los últimos doce meses) y el resto de características básicas (factor genérico: tipo de buque, antigüedad, porcentaje de detenciones en los últimos años del Estado del pabellón y de la sociedad de clasificación del buque, etc.) El valor del factor de prioridad será la suma de los factores histórico y genérico, no pudiendo resultar nunca un valor negativo, en cuyo caso, tendría como mínimo el valor del factor genérico. En principio, tienen prioridad los buques que visiten un puerto miembro tras una ausencia de doce meses o más, si bien, independientemente de la utilización de las listas donde se ordenan los buques atendiendo al valor de su factor de prioridad, determinados buques habrán de inspeccionarse siempre, a saber:

- los que han sido denunciados por prácticos o autoridades portuarias.
- Los que, transportando mercancías peligrosas o contaminantes, no han suministrado toda la información a las autoridades pertinentes.
- Buques denunciados por otro Estado o por el propio capitán, un tripulante o cualquier otra persona con un interés legítimo en la seguridad operacional, las condiciones de vida y trabajo a bordo y en la prevención de la contaminación.
- Buques denunciados como causantes de un vertido ilegal, involucrados en una colisión, varada o que hayan tocado fondo en la maniobra de atraque.
- Buques que hayan sido suspendidos o retirados de su clase por razones de seguridad durante los últimos seis meses; y
- aquellos que no puedan ser identificados por el sistema de información.

Amén de verificar los registros y certificados a bordo sobre carga, construcción, equipamiento, radiocomunicaciones, etc., los funcionarios

⁴⁸⁷ Véase *The Paris Memorandum of Understanding, Port State Control, Voyage completed, a new horizon ahead. Annual Report 2010*, p. 18 y ss., y anexos estadísticos.

encargados podrán revisar todas las dependencias que consideren apropiadas, asegurándose la Autoridad Competente de que el inspector quede satisfecho de las condiciones generales del buque, en particular, de la sala de máquinas, del alojamiento y de las condiciones higiénicas. En caso de superar la inspección con éxito, el PSCO expedirá al capitán del buque un informe de inspección favorable, en el que constarán los resultados de la inspección, las especificaciones de las decisiones tomadas por el inspector y de cualquier medida correctiva que deba tomar el capitán, el propietario o el armador. Los datos del buque y los resultados de la inspección se recopilarán en la base central de datos (SIRENAC E) sita en Saint Malo (Francia).

Desde 2002, el Comité del Paris MOU, igual que muchas OROPs, establece listas anuales de buques (blancas, negras y grises), basándose para su confección en el historial de inspecciones y detenciones de los últimos tres años para pabellones con, al menos, treinta inspecciones en ese periodo.⁴⁸⁸ Tales listas muestran un espectro completo de “peligrosidad”, que va desde buques que cumplen con todos los requisitos de calidad/navegabilidad, hasta aquellos que los tienen en menor medida, siendo considerados como de riesgo o de alto riesgo. Los pabellones con peor valoración, asiduos a la black list, son Corea del Norte, Jamahiriya árabe libia, Togo, Sierra Leona y Montenegro. Nuevos en la black list de 2010 son Tanzania y Azerbaiyán (ambos con riesgo medio). Por su parte, los pabellones de riesgo medio aparecen en la grey list, lo que con frecuencia es un aliciente para mejorar y “ascender” a la White list y para no despistarse y acabar en la black list. Egipto, Vietnam, Dominica, Eslovaquia y Jamaica son algunos de los nuevos pabellones incorporados a esta lista en 2010, el año anterior en la negra. La lista blanca aglutina a los buques con menos riesgo y, por tanto, con un registro menor de inspecciones; Alemania, Suecia, Reino Unido y Países Bajos son los pabellones asiduos de esta lista. Sólo el 0,4% de los buques inspeccionados no ostentan un pabellón incluido en alguna de las tres listas estudiadas⁴⁸⁹.

Se prohibirá el acceso a puerto si el buque ostenta pabellón de los incluidos en la lista gris publicada en el informe anual del Paris MOU y ha sido detenido en más de dos ocasiones en el transcurso de dos años, en puertos de la región (Sección 4.1 Paris MOU). También se denegará el acceso a los incluidos en las listas negras que hayan sido detenidos más de dos veces

⁴⁸⁸ Paris MOU, Anexo VII, punto 10

⁴⁸⁹ Paris MOU Annual Report 2010 cit., p. 19

en el curso de los 36 meses anteriores. En principio, estará exento el buque que, habiendo sido inspeccionado en alguno de los puertos miembros en los últimos seis meses, haya “aprobado el examen”, a menos que hubiera motivos fundados⁴⁹⁰ para una inspección más rigurosa, por ejemplo, que se comprobara que las condiciones del buque, su equipamiento o tripulación no coinciden con las previstas en los certificados expedidos durante la última inspección (los certificados, aunque válidos, no son garantía absoluta de que el buque cumpla con los requisitos convencionales), en cuyo caso el Estado del puerto podría retrasar la partida o incluso detener el buque en la terminal. Ésta y otras deficiencias, consideradas de tal gravedad que requieren la inmovilización del buque involucrado, se recogen en los anexos del MOU, en los convenios IMO y en la normativa comunitaria, todos ellos textos similares, en el entendimiento de que “...los criterios para la inmovilización de buques tienen que armonizarse para que sean igualmente efectivos en todos los puertos, disminuyendo así drásticamente el uso selectivo de determinados puertos, para evitar un control inadecuado”⁴⁹¹, esto es, de lo que se trata es de evitar la proliferación de puertos de conveniencia.

Por regla general, las causas de detención de un buque se clasifican en función del convenio que incumplen, por ejemplo:

- SOLAS: ausencia o deterioro de los sistemas de seguridad (prevención de incendios, equipos de salvamento, luces de navegación, etc.), limpieza insuficiente de la sala de máquinas, defectos en el funcionamiento del equipo de gobierno, etc.
- MARPOL: ausencia, deterioro o fallos en el equipo filtrador de agua oleosa, en el sistema de vigilancia y control de descargas de hidrocarburos o en el dispositivo de alarma, transporte inadecuado de sustancias oleosas, manual de procedimientos operativos (P&A Manual) no disponible a bordo, etc.
- STCW: tripulantes sin el título o certificado requerido, con un título no adecuado o que no esté refrendado por el Estado del pabellón, que el

⁴⁹⁰ “Existen ‘motivos fundados’ cuando el inspector encuentre elementos de prueba, según su criterio profesional, de que el buque, su equipo o su tripulación deben someterse a una inspección más detallada.” Art. 6.3 de la Directiva 95/21 del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y trabajo a bordo cit.

⁴⁹¹ Preámbulo de la Directiva 95/21 citada. Las listas de criterios para la inmovilización de un buque las encontramos, respectivamente, en el Anexo VI de la Directiva 95/21, que hace referencia a los ámbitos regulados en los diferentes Convenios IMO y en el Anexo I del Paris MOU

número de tripulantes y sus categorías incumpla lo previsto en el documento de dotación mínima de seguridad, etc.

- Convenio Internacional sobre líneas de carga (Load Lines 1966): zonas dañadas, corroídas o con fisuras en las chapas de cubierta que afecten la navegabilidad, ausencia o deterioro de los dispositivos de cierre de escotillas, sobrecarga, caso reconocido de inestabilidad, etc.

Una deficiencia grave o la suma de varias leves, será suficiente para detener el buque. Tras la detención, el funcionario encargado de la inspección (PSCO) deberá comunicarlo inmediatamente al capitán para que éste remedie en lo posible la demora, al Estado del pabellón y a la sociedad de clasificación del buque, incluyendo en la notificación, el informe de la inspección. Un buque detenido sólo podrá liberarse cuando el PSCO considere que las deficiencias han sido subsanadas. Si las reparaciones no pueden hacerse en el puerto de detención, se permitirá al buque acceder al astillero más próximo. En todo caso, el PSCO hará todo lo posible para evitar detenciones y retrasos indebidos, cuya prueba corresponderá al propietario o al operador del buque. Las listas, tanto de buques inspeccionados, como de los detenidos, se publicarán en la web del Paris MOU, constando la información prevista en el Anexo IV del MOU.

La reforma del sistema inspector llevada a cabo en 2010, durante la cuadragésimo tercera reunión del Port State Control Committee (Dublín, 10-14 mayo de 2010), que reemplazó el sistema SIRENAC E por el THETIS y aprobó el nuevo régimen de inspección (New Inspection Regime: NIR), ambos en vigor desde el 1 de enero de 2011, ha cambiado en parte el sistema, si bien “just a few elements to indicate that inspection schemes had to be modified and Port State Control Officers have received additional training”⁴⁹². Ahora cada buque tiene un perfil de riesgo determinado (high risk, low risk y standard risk ships) en función de los parámetros genéricos e históricos que concurren en cada uno, lo que establece la prioridad, alcance y frecuencia de las inspecciones: los buques con alto riesgo de ser considerados sub-estándar (high risk ships), estarán sujetos a inspecciones ampliadas cada seis meses, mientras que los que ostenten un perfil de bajo riesgo (low risk ships) serán recompensados con intervalos más largos entre inspecciones (de entre 24 y 36 meses tras la última inspección). Los standard risk ships, por su parte, son una figura intermedia, distinta de las dos anteriores, que cuenta con un periodo de

⁴⁹² R.W.J. SCHIFERLI, “The times they are a changin’: A new inspection regime”, en Paris MOU Report 2010 cit., p. 5

inspección de entre diez y doce meses tras la última. La “inspección adicional”, prevista en el Anexo VIII (No. 3) del Memorandum “in the case of unexpected factors”, dependerá en gran medida de la discrecionalidad (criterio profesional) del funcionario inspector. Para facilitar la planificación de las inspecciones, el nuevo sistema THETIS⁴⁹³ está vinculado al sistema comunitario Safe Sea Net (SSN), que proporciona información sobre los buques que se encuentren o se esperen en los puertos de los Estados miembros, indicando el sistema cuáles tienen prioridad en la inspección y registrando, posteriormente, los resultados de ésta. A través de THETIS, los informes estarán a disposición de todas la Autoridades Portuarias del Paris MOU.

La introducción del NIR ha propiciado, además, que disminuya el número de detenciones (se ha pasado de 1.059 en 2009 a 790 en 2010), no tanto por lo implacable del sistema, sino más bien porque es probable que “some ships, with the introduction of the new inspection regime in mind, have already moved to other trading areas.”⁴⁹⁴ La tasa de detenciones se expresa cómo un porcentaje dentro del número de inspecciones efectuadas, más que cómo un número de buques individualmente inspeccionados, para que quede claro que algunos son detenidos más de una vez al año. La media de detenciones de 2010 es del 3,28% de los buques inspeccionados, la más escasa de la historia del MOU, que en la última década ha mostrado una tendencia a la baja⁴⁹⁵.

La adopción del Paris MOU, junto con la resolución de la IMO A.682⁴⁹⁶ animó a los Estados a la creación de nuevos acuerdos regionales sobre control portuario que, en líneas generales, persiguen los mismos objetivos que el europeo, si bien su eficacia es cuestionable, ora por la falta de recursos técnicos de sus miembros, ora por la juventud de los nuevos sistemas (el Riyadh MOU data de 2004), que impide que tengamos datos completos de su actividad. Aun no siendo nuestro objeto un estudio pormenorizado de cada uno de ellos, es interesante un análisis, siquiera sea somero, de los mismos. Como punto en común de todos ellos, señalamos el hecho de que sus textos de referencia son los convenios IMO, cuyos representantes actúan como

⁴⁹³ Sobre THETIS, visítase <https://portal.emsa.europa.eu/web/thetis>

⁴⁹⁴ Paris MOU Report 2010 cit., p. 6

⁴⁹⁵ *Ibidem*, p. 18

⁴⁹⁶ Resolution A.682(17) Regional Cooperation in the control of ships and discharges. Adopted on 6 November 1991 (Agenda Item 10). Esta resolución “invites Governments to considerer concluding regional agreements on the application of port State control measures in co-operation with the Organization and to provide information on any such regional agreements concluded and the action taken to implement their provisions”

observadores en las reuniones de sus respectivos Comités, junto con representantes de ILO y, en algunos casos, los guardacostas norteamericanos. Igualmente, es frecuente que los distintos MOUs actúen como observadores unos de otros, amén de países interesados⁴⁹⁷.

El Acuerdo de Viña del Mar⁴⁹⁸ se firmó en esta ciudad chilena el cinco de noviembre de 1992 por diez Estados latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. En la actualidad el número de Estados parte asciende a trece (se sumaron Cuba, Bolivia y Honduras). Según este MOU, cada Estado debe inspeccionar el 20% de los buques de bandera extranjera que entren en sus puertos durante el año, atendiendo para la realización de las inspecciones a los principales convenios internacionales (SOLAS, MARPOL, STCW, COLREG, Load Lines'66 y su protocolo, etc.) que, por lo demás, son los mismos que sirven de patrón al resto de MOUs, como ya hemos indicado. El sistema de información de que se vale este acuerdo es el CIALA (Centro de Información del Acuerdo Latinoamericano) cuya función, igual que THETIS y el resto de sistemas de los MOUs, es evaluar las características de cada buque (antigüedad, tipo, deficiencias pendientes, detenciones acumuladas, fecha de la última inspección, convenios ratificados por el Estado del pabellón, etc.) para asignarle un número (factor de prioridad/target factor) que lo posicione en la lista de los buques a inspeccionar.

El Tokio MOU⁴⁹⁹ se firmó en Tokio el uno de diciembre de 1993, entrando en vigor el uno de abril de 1994. En la actualidad tiene 18 miembros⁵⁰⁰. En un principio, cada Estado debía inspeccionar anualmente el 75% de los buques de bandera extranjera que operasen en toda la región Asia-Pacífico, tomando como referencia el periodo que indicara el Comité en cada momento. No obstante, tras su decimoctava reunión, celebrada Bali

⁴⁹⁷ Véase al respecto H.-S. BANG, "Is Port State Control an effective means to combat vessel-source pollution?...?", cit., pp. 728-729 donde el autor desarrolla un esquema básico de todos los MOU existentes indicando su fecha de constitución y Estados firmantes, los observadores de cada uno, la cuota de inspecciones establecida por cada MOU y los instrumentos internacionales en que se basan. Habida cuenta de que el artículo citado data de 2008, algunas medidas nuevas, como el aumento de la cuota del 75 al 80% de las inspecciones del Tokio MOU, no se recogen. Posteriormente, el mismo autor ofrece una actualización del tema en H.-S. BANG & DUCK-JONG JANG, "Recent developments in regional memorandums of understanding on Port State Control", *Ocean Development and International Law*, Vol. 43, No. 2, 2012, pp. 170-187

⁴⁹⁸ Texto del Acuerdo disponible online en <http://www.acuerdolatino.int.ar>

⁴⁹⁹ Texto del Acuerdo disponible online en <http://www.tokyo-mou.org>

⁵⁰⁰ Australia, Canadá, Chile, China, Fiyi, Hong Kong, Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Federación Rusa, Singapur, Tailandia, Vanuatu y Vietnam.

(Indonesia) del 17 al 20 de noviembre de 2008, se aumentó la cuota hasta el 80%, medida que entró en vigor en julio de 2009. El sistema de información APCIS (Asia Pacific Computerized Information System), gestionado por la administración marítima de la Federación Rusa, sito en Vladivostok, proporciona datos para poder asignar un número a cada buque (factor de prioridad; target factor) que posiciona al buque dentro de la lista de los que pueden ser inspeccionados.

El Caribbean MOU se firmó en Barbados el nueve de febrero de 1996, por nueve Estados. En la actualidad, sus miembros ascienden a quince y son muchos los que están pendientes de aceptación⁵⁰¹. Según este MOU, cada Estado inspeccionará anualmente el 15% de los buques de pabellón extranjero que recalén en sus puertos, tomando como referencia la media anual de los últimos tres años. Para seleccionar los buques que se inspeccionarán, se accede al sistema de información CMIC (Caribbean Maritime Information Center), que proporciona datos e informes de inspecciones anteriores.

El Mediterranean MOU (Med MOU)⁵⁰², firmado en La Valeta (Malta) el once de julio de 1997, en vigor en 1998, contaba con ocho Estados primigenios (Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Malta, Marruecos, Túnez y Turquía) aumentados a día de hoy en tres más (Líbano, Jordania y Siria), siendo Malta y Chipre los únicos europeos, si bien representantes de España, Francia, Grecia e Italia participan como observadores en las reuniones del Comité. Según este MOU, se inspeccionará anualmente el 15% de la media de buques de pabellón extranjero que hayan recalado en sus puertos durante los últimos doce meses, aplicando cada Estado sólo las resoluciones y enmiendas que estén en vigor de los convenios que hayan aceptado. Para seleccionar los buques a inspeccionar, se recurre a la base de datos del sistema de información Med MOU Information Center, donde se encuentran las características y los informes de inspecciones anteriores.

El Indian Ocean MOU se firmó en Goa (La India) en cinco de junio de 1998 por seis Estados, entrando en vigor el uno de abril de 1999. En la

⁵⁰¹ Las últimas incorporaciones han sido los Países Bajos y Curaçao, cuyas solicitudes de membresía se aprobaron por unanimidad durante la decimosexta reunión del Comité (Sant George, Granada, 26-28 julio de 2011). Entre los Estados pendientes de aceptación destaca Dominica, que fue firmante inicial del Acuerdo, pero donde éste aún no ha entrado en vigor. El texto del Acuerdo está disponible online en <http://www.caribbeanmou.org>

⁵⁰² Texto del Acuerdo disponible online en <http://www.medmou.org>

actualidad, son parte del mismo dieciséis Estados⁵⁰³. Según este MOU, se inspeccionarán el 10% de los buques de pabellón extranjero que recalen en sus puertos, tomando como referencia la medida del año anterior. Para seleccionar los buques a inspeccionar se recurre a la base de datos del sistema de información IOCIS (Indian Ocean Computerized Information System). Al igual que el resto de MOUs, éste también aplica el *target factor*, que asigna una puntuación a cada buque en función de sus características, posicionándolo dentro de la lista de buques a inspeccionar.

El Abuja MOU, previsto para la región central y occidental de África, se firmó en esta ciudad nigeriana el 22 de octubre de 1999 por diecinueve Estados, si bien a día de hoy sólo once han depositado un instrumento de aceptación formal del acuerdo⁵⁰⁴. Originariamente se estableció una cuota de inspección anual del 15% de los buques de pabellón extranjero, pero tras la tercera reunión del Comité del Abuja MOU (Brazzaville, Congo, octubre de 2003), ésta ascendió al 25%, si bien, más como una muestra teórica de buena voluntad, que práctica, habida cuenta del escaso interés de la mayoría de las autoridades marítimas de la región en la puesta en práctica de actividades relacionadas con el acuerdo. Entre las principales deficiencias de que adolece éste, destacan la falta de infraestructuras y de personal cualificado, la escasa participación de los miembros en los programas de entrenamiento organizados, la no realización de reuniones anuales periódicas del Comité y la necesidad de trasladar el centro de información (AMIS: Abuja MOU System Information) sito en Vladivostok (Rusia), a territorio africano.

⁵⁰³ Los firmantes iniciales de este MOU fueron Australia, Eritrea, India, Sudán (actual Sudán del Norte), Sudáfrica y Tanzania. A ellos se unieron Bangladesh, Comoras, Francia (Isla de La Reunión), Irán, Kenia, Mauricio, Yemen, Omán, Maldivas y Sri Lanka. Las autoridades portuarias de Bangladesh, Yibuti, Mozambique, Myanmar y Seychelles, si bien incluidas en el texto del acuerdo, están pendientes de aceptación.

El texto revisado del Acuerdo, amén de toda la información sobre inspecciones, historia, miembros, etc., están disponibles online en <http://www.iomou.org>

⁵⁰⁴ Los firmantes del Acuerdo fueron: Angola, Benín, Camerún, Cabo Verde, Congo, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea-Conakry, Guinea Ecuatorial, Liberia, Mauritania, Namibia, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica y Togo. De ellos, los Estados que han depositado un instrumento de aceptación son: Benín, Congo, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea-Conakry, Costa de Marfil, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

El texto íntegro del acuerdo y del código de buenas prácticas, el informe anual de inspecciones y el resto de información pertinente de este Memorandum está disponible online en <http://www.abujamou.org>

El Black Sea MOU se firmó en Estambul (Turquía) el siete de abril de 2000 por seis Estados,⁵⁰⁵ entrando en vigor a finales de ese mismo año. Según este MOU, cada Estado inspeccionará el 15% de los buques de pabellón extranjero que recalen en sus puertos durante un año, usando para determinar cuáles habrán de inspeccionarse, la información obtenida al respecto del BSIS (Black Sea Information System).

Finalmente, el Riyadh MOU (Memorandum of Understanding on Port State Control for the States of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf)⁵⁰⁶ es el último acuerdo regional sobre control portuario del que tenemos noticia. Las reuniones para su creación, con asistencia de representantes de la IMO, empezaron en junio de 1999 y los cursos de formación de los inspectores, en marzo de 2000. El acuerdo se firmó el 30 de junio de 2005 en Riyadh (Arabia Saudí) por seis Estados del Golfo Pérsico, a saber: Bahrein, Qatar, Omán, Kuwait, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos. Según este acuerdo, cada Estado inspeccionará anualmente el 10% de los buques de pabellón extranjero que recalen en sus terminales. El sistema de información utilizado es el RiyadhSIS (Riyadh Information System).

⁵⁰⁵ Bulgaria, Georgia, Rumanía, Federación Rusa, Turquía y Ucrania. El texto íntegro y revisado (efectivo desde el 1/1/2010) del Acuerdo está disponible online en <http://www.bsmou.org/default2.htm>

⁵⁰⁶ Texto del acuerdo y resto de información pertinente disponible online en <http://www.riyadhmo.org>

CAPITULO V

EL ESTADO DEL PUERTO EN LA LEGISLACIÓN PESQUERA INTERNACIONAL

I. INTRODUCCIÓN

La lucha contra la pesca IUU se encuadra dentro del alcance de los principales textos internacionales sobre pesca y sostenibilidad que, entre instrumentos obligatorios y voluntarios, alcanzan a todos los sectores: pesquero, medioambiental, social y comercial. No obstante, la naturaleza compleja de las pesquerías y lo indeterminado del concepto de sostenibilidad, especialmente allí donde los datos son insuficientes o imprecisos, lleva a la adopción de multitud de medidas que varían de una pesquería a otra y entre Estados.

Los textos internacionales (obligatorios o no) anteriores al PAI no se ocupan directamente de las actividades IUU, pero tratan muchos de los aspectos de conservación que están en la base del problema, por lo que suponen un catalizador importante para desarrollar legislaciones posteriores al respecto. Sobre el papel que en tales textos desempeña la figura del Estado del puerto, éste varía, desde el netamente ecológico (CNUDM), hasta el pesquero (FSA). Con la aprobación del PAI-IUU, se consiguió un doble objetivo: se reforzó la figura del Estado del puerto como controlador, ante la inactividad/irresponsabilidad del Estado del pabellón y se consolidó el término jurídico de pesca IUU. Los textos posteriores al PAI-IUU (incluyendo las declaraciones y resoluciones adoptadas tras él, así como la Declaración de Roma de 2005) han hecho hincapié en la aplicación de medidas del Estado rector del puerto en todos los ámbitos, en el entendimiento de que, justamente, “la falta de este tipo de medidas constituye uno de los puntos más débiles en la cadena para prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU.”⁵⁰⁷

En el presente capítulo estudiaremos la evolución en el tratamiento del Estado rector del puerto en los textos internacionales voluntarios (Código de

⁵⁰⁷ Discurso de apertura del Sr. ICHIRO NOMURA, Subdirector General del Departamento de Pesca de la FAO. FAO, Informe de pesca No. 692, Informe de la Consulta de Expertos para examinar las medidas relativas al Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU. Apéndice D. Roma, 4-6 Noviembre 2002, FAO 2003.

Conducta del 95, PAI-IUU'01 y FAO Model Scheme de 2005) y obligatorios (CNUDM, Acuerdo del 93, FSA'95 y Acuerdo de 2009).

II. TEXTOS VOLUNTARIOS⁵⁰⁸

a. El Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable de 1995

El Comité de Pesca de la FAO (COFI) en su 19º periodo de sesiones celebrado en marzo de 1991, pidió que se elaboraran nuevos criterios que llevaran a una pesca sostenible y responsable. Asimismo, más tarde, en la Conferencia Internacional sobre la Pesca Responsable celebrada en 1992 en Cancún (México), se pidió a la FAO que preparara un Código Internacional de Conducta para hacer frente a esos problemas⁵⁰⁹. La elaboración del Código se inició en noviembre de 1992 y tras dos años de negociaciones, se adoptó por unanimidad el 31 de octubre de 1995. El texto, de carácter voluntario (art. 1.1), no requiere la previa adhesión a la CNUDM, aun existiendo un vínculo notable entre ambos⁵¹⁰, es de aplicación mundial (art. 1.2) y se dirige a todos aquellos sujetos y organismos relacionados en cualquier modo con la pesca, independientemente de que sean o no miembros de la FAO.

Por lo que respecta a nuestro objeto de estudio, el Código dedica su art. 8.3 a los deberes del Estado rector del puerto. Según su primer párrafo, bastante parecido a lo previsto en el Acuerdo de Nueva York de 1995, “los Estados del puerto deberían adoptar, siguiendo procedimientos establecidos en su legislación nacional y de conformidad con el Derecho Internacional, incluyendo los acuerdos o arreglos internacionales pertinentes, las medidas que sean necesarias para ayudar a otros Estados a lograr los objetivos de este Código, y deberían comunicar a otros Estados la información sobre las regulaciones y medidas que han adoptado para tal fin. Al adoptar tales medidas, el Estado del puerto no debería discriminar, ni en la forma ni en la práctica, a los buques de ningún otro Estado”. La única innovación, a nuestro juicio, respecto del Tratado sobre especies transzonales y las altamente migratorias, radica en la obligación de compartir información, medida

⁵⁰⁸ Sobre el soft law, su naturaleza y caracteres, véase A. MANZUELOS BELLIDO, “Soft Law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?” en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 8, 2004. Disponible online en www.reei.org

⁵⁰⁹ FAO, Código de Conducta para la Pesca Responsable, Preámbulo, Roma, 1995, p. 6

⁵¹⁰ Al respecto, art. 3.1 del Código de Conducta.

posteriormente invocada por todas las OROP's a las que, como veremos, el FSA da un papel protagonista.

En su segundo párrafo se dispone la obligación, por parte del Estado del puerto, de “prestar asistencia, según proceda, a los Estados del pabellón, de conformidad con su legislación nacional y el Derecho Internacional, cuando un buque pesquero se encuentre voluntariamente en un puerto o terminal costa afuera del Estado del puerto y el Estado del pabellón del buque solicite ayuda al Estado del puerto por lo que respecta al no cumplimiento de las medidas de conservación y gestión de alcance subregional, regional o mundial o de las normas mínimas acordadas internacionalmente en lo referente a la contaminación, la salud y las condiciones de trabajo a bordo de los buques pesqueros.” Son varios los elementos heredados de la CNUDM y algunas las novedades. Entre los primeros encontramos el papel secundario del Estado del puerto respecto al del pabellón, que sigue ejerciendo la primacía en la jurisdicción sobre los buques que abandera, siendo la figura del Estado del puerto secundaria: sólo podrá intervenir cuando los buques “se encuentren voluntariamente⁵¹¹ en un puerto o terminal costa afuera” del mismo y (condición acumulativa) cuando el Estado del pabellón solicite ayuda al del puerto, en modo idéntico a como prevé 217.5 CNUDM, según el cual: “El Estado del pabellón que realice la investigación sobre una infracción podrá solicitar la ayuda de cualquier otro Estado cuya cooperación pueda ser útil para aclarar las circunstancias del caso.” Entre las novedades que incorpora el artículo analizado, destacamos la mención de “las medidas de conservación y gestión de alcance subregional, regional o mundial”; por tales deben entenderse las medidas propiciadas por las diversas OROP's con competencia sobre las zonas afectadas. Decimos que nos parecen una novedad respecto de lo previsto en la CNUDM, donde sólo se hacía referencia a “las reglas de Derecho Internacional y estándares generalmente aceptados”, entendiendo por tales los Convenios de la IMO. Este segundo párrafo hace, igualmente, mención a dichos estándares (de hecho, al hablar de la contaminación y de las condiciones de salud y trabajo a bordo, no puede sino referirse a MARPOL 73/78⁵¹² y a STCW) pero incluye también las medidas de conservación y gestión, lo que da una idea de la creciente importancia y actividad de las OROP's de cara a cumplir con los objetivos de conservación y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros. De lo dicho se deduce que este art. 8.3.2

⁵¹¹ Por lo que, como sabemos, no podrá intervenir en caso de encontrarse el buque en puerto por causas de *force majeure* o de avería. Al respecto, arts. 218 y 220 CNUDM.

⁵¹² Al respecto, art. 8.7 del Código de Conducta

es, de cuantos hemos analizando hasta el momento, el que atribuye una competencia más completa al Estado del puerto que, si bien sigue permaneciendo en un segundo plano de actividad respecto al del pabellón, deja aquí de dedicarse exclusivamente a la persecución y procedimientos contra violaciones medioambientales previstas en el art. 218 CNUDM, para abarcar también el problema de la pesca irregular que haya tenido lugar en alguna de sus zonas (especialmente nos referimos a la ZC y a la ZEE) protegidas por una OROP.

Por último, el Código introduce una serie de requisitos técnicos y logísticos que habrán de cumplir las instalaciones portuarias destinadas al desembarque de buques pesqueros, previstos en su art. 8.9, según el cual:

“Al diseñar y construir los puertos y lugares de desembarque, los Estados deberían tener en cuenta, entre otras cosas, lo siguiente:

- a. deberían habilitarse abrigo seguros para los buques pesqueros y disponerse de instalaciones de servicio adecuadas para los buques, los vendedores y los compradores;
- b. deberían disponerse de abastecimiento suficiente de agua dulce y de servicios de higiene adecuados;
- c. deberían introducirse sistemas de evacuación de residuos, incluidos el petróleo y el agua que contiene grasas y los artes de pesca;
- d. deberían reducirse al mínimo la contaminación procedente de las actividades pesqueras y de fuentes externas; y
- e. deberían adoptarse las disposiciones para combatir los efectos de la erosión y la sedimentación.”

En el párrafo final de este mismo art. 8.9 se dice que “Los Estados deberían establecer un marco institucional para seleccionar o mejorar la localización de los puertos pesqueros, que permita mantener consultas entre las autoridades responsables de la ordenación de la zona costera”, exigencia que el Acuerdo’09 desarrolla al hacer referencia a la designación de puertos encargados de llevar a cabo las inspecciones, y su consiguiente publicidad.

b. PAI-IUU 2001

La proliferación de prácticas pesqueras IUU, puesta de manifiesto directamente por la CCAMLR e indirectamente por otros foros,⁵¹³ junto con la problemática de los pabellones de conveniencia, entendida como causa principal de este tipo de actividades, fueron objeto de discusión constante por el COFI, que en su vigesimotercer periodo de sesiones (febrero 1999)⁵¹⁴ declaraba la necesidad de desarrollar un plan de acción global para afrontar ambas cuestiones. Poco después, en marzo de ese mismo año, se aprobaba, con idéntico objetivo, la Declaración de Roma⁵¹⁵, apoyada por la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CSD).

Los resultados del COFI se discutieron en la septuagésimo primera sesión del Comité sobre Seguridad Marítima (MSC) de la IMO y en la octava del Subcomité sobre la aplicación del Estado del pabellón (FSI) en enero de 2000, acordándose la necesidad de una “cooperación efectiva” entre FAO e IMO para solucionar el problema, por lo que se propuso la creación de un grupo conjunto, establecido en octubre de 2000, que en su primera sesión se centró en los dos aspectos básicos: 1) la identificación de los elementos necesarios para un control efectivo del Estado del pabellón de los pesqueros y 2) la revisión de las medidas a tomar por los Estados del puerto para la inspección de buques extranjeros⁵¹⁶.

Finalmente, el texto actual del PAI-IUU lo ofrece la Consulta Técnica de octubre de 2000, que perfiló el borrador salido de la Consulta de Expertos de mayo de ese mismo año en Sídney⁵¹⁷, aprobándose por consenso el PAI-IUU

⁵¹³ Mención directa del tema por la CCAMLR enunciada ya en la primera nota al pie del Capítulo II de esta obra. Respecto a la mención indirecta del tema, aunque el término “IUU Fishing” no aparecía en el Capítulo 17 de la Agenda 21, las cuestiones a las que aludía abarcaban ya algunos de los elementos más significativos de este tipo de actividades, desarrolladas posteriormente en el PAI.

⁵¹⁴ Report of the 23th Session of the Committee of Fisheries, Rome, Italy, 15-19 February 1999, FAO Fisheries Report No. 595

⁵¹⁵ FAO, The Rome Declaration on the Implementation of the Code of Conduct for Responsible Fisheries, Adopted by the FAO Ministerial Meeting on Fisheries, Rome, Italy, 10-11 March, 1999.

⁵¹⁶ FAO, Report of the Joint FAO/IMO Ad Hoc Working Group on IUU Fishing and related matters, Rome, Italy, 9-11 October 2000, FAO Fisheries Report No. 637, Rome, FAO 2001, Appendix F.

⁵¹⁷ El anteproyecto del PAI que llevaba aparejado el informe de la Consulta de Expertos organizada por el gobierno australiano en cooperación con la FAO (US:IUU/2000/15 Sydney, Australia, 15-19 May 2000) se distribuyó a los miembros de la FAO y la comunidad internacional, presentándose también a la Consulta Técnica sobre pesca IUU (Roma, 2-6 octubre 2000) que acordó utilizarlo como punto de partida para los debates. No obstante, la idea predominante en el anteproyecto de crear instrumentos multilaterales al estilo de los MOU se descartó y no formó parte, como sabemos, del texto final del PAI. Al respecto, FAO, Committee of Fisheries, 24th session, Rome, 26

el 2 de marzo de 2001 en el vigesimocuarto periodo de sesiones del COFI y ratificado en junio de ese mismo año por el Consejo de la FAO en su 120º periodo de sesiones. Se trata del primer texto donde se aborda formalmente la problemática de la pesca IUU como tal, entendiendo que “los instrumentos internacionales existentes para hacer frente a la pesca IUU no han resultado eficaces por falta de voluntad política, de concesión de prioridad, de capacidad y recursos para su ratificación o adhesión y su aplicación.”⁵¹⁸ No obstante, si bien define cada tipo de práctica (se trata, de hecho, de la única definición legal de pesca IUU aceptada internacionalmente) en su Parte II, en la IV no diferencia ya entre términos, haciendo una referencia genérica, sin especificar las medidas dirigidas contra cada tipo de actividad, lo que ha resultado en detrimento de muchos planes de acción nacionales surgidos a su calor y que tampoco distinguen entre actividades ilegales, no declaradas y no reglamentadas.

El objetivo principal del PAI-IUU es, según su párrafo 8, “prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU, proporcionando a todos los Estados medidas eficaces y transparentes de amplio alcance para que actúen con arreglo a ellas, inclusive a través de las organizaciones regionales de ordenación pesquera pertinentes, establecidas conforme al Derecho Internacional”, de ahí que deban entenderse el PAI como una caja de herramientas (“toolbox”) que se usarán a conveniencia por el interesado, esto es; no se adoptarán, necesariamente, todas las medidas propuestas, sino que se seleccionarán sólo las más apropiadas al caso concreto y esas serán las que se apliquen. Además, su éxito dependerá, en gran medida, de la implementación nacional que del PAI-IUU hagan los Estados y organismos implicados⁵¹⁹ que, en teoría, son todos, debido al carácter voluntario del instrumento, que propicia una mayor aceptación⁵²⁰ en comparación con los textos obligatorios,

feb.-2 march 2001, IUU Fishing: A proposal for a Draft International Plan of Action, COFI 2001/7

⁵¹⁸ PAI, Introducción, párrafo 1

⁵¹⁹ La UE tardó ocho años desde la adopción del Plan de Acción Comunitario en 2002 (Comunicación de la Comisión Europea: Plan de actuación comunitario para erradicar la pesca IUU – COM(2002) 180, 28/5/2002 y Conclusiones del Consejo de 7/6/2002), hasta su entrada en vigor en 2010, a través del Reglamento 1005/2008. Por otra parte, algunos Estados, amparándose en su condición de no partes de los principales instrumentos legales (CNUDM, FSA, Acuerdo de 1993) ni de las OROPs, eluden cualquier tipo de actividad, no ya internacionalmente, sino en el mismo ámbito doméstico.

⁵²⁰ El PAI es de aplicación mundial y está dirigido a todos los Estados (sean o no miembros de la FAO), entidades pesqueras, organizaciones subregionales, regionales y mundiales, tanto gubernamentales como no, y a todas las personas involucradas en la conservación de los recursos pesqueros y la ordenación y desarrollo de la pesca, tales como los pescadores y aquellos que se dedican al procesamiento y comercialización de pescado y productos pesqueros, así como otros

vinculantes sólo para las partes. No obstante, el PAI, aunque inicialmente voluntario, una vez que es expresamente aceptado por un Estado se aplicará por éste creando efectos legales; ya que si bien el uso de términos voluntarios no da lugar a obligaciones legales, el PAI-IUU contiene provisiones que pueden tener (o tienen ya) efectos obligatorios, por, o a través de, otros instrumentos jurídicos obligatorios entre las partes.⁵²¹ Se trata, por tanto, de un instrumento voluntario que permite que los Estados asuman obligaciones de manera indirecta⁵²².

El PAI-IUU aborda las medidas a tomar por todos los Estados en la lucha contra la pesca IUU y, respecto al Estado rector del puerto “goes further and deeper than previously negotiated instruments”⁵²³ estableciendo, en sus párrafos 52 a 64, una serie de medidas que consideramos “básica” referidas al control de las embarcaciones pesqueras que se encuentren voluntariamente en puerto (exceptuándose, de conformidad con el Derecho Internacional, los casos de peligro o fuerza mayor), regulando: el acceso a puerto (párrafos 54 y 55), la denegación del uso de las instalaciones (párrafo 56), las inspecciones (párrafos 58 a 60), el establecimiento de planes nacionales (pár. 61) y medidas de control a imponer por las OROPs (párrafos 62 y 63) y la necesidad de publicidad (pár. 57) y de cooperar (pár. 64).

usuarios del medio ambiente acuático que tienen relación con la actividad pesquera, de acuerdo con el art. 1.2 del Código de Conducta, que, entre otros [artículos], rige la aplicación del PAI según el párrafo 5 de éste.

⁵²¹ Véase al respecto el art. 1.1 del Código de Conducta para la pesca responsable, al que también se refiere el mencionado párrafo 5 del PAI.

⁵²² Paradigmática en este sentido la opinión de P.H. SAND, para quien cuando un tratado (aun siendo voluntario) entra en vigor, impone obligaciones legales para los Estados que lo ratifican, aceptan o aprueban, siendo [cualquiera de estas acciones] “which creates legally binding rights and obligations” P.H. SAND, *Transnational Environmental Law: Lessons in Global Change*. Hage, Kluwer Law International, 1999.

⁵²³ FAO Fisheries Report No. 759, Report of the Technical Consultation to review Port State measures to combat IUU Fishing, Rome 31 August – 2 September 2004, Appendix D

c. FAO Model Scheme

Se trata de un texto de carácter voluntario constituido a partir de las disposiciones y directrices del PAI-IUU respecto al Estado del puerto. Los principales hitos de su formulación son dos: la Consulta de Expertos de 2002⁵²⁴ y la Consulta Técnica de 2004⁵²⁵. La primera, convocada por el Director General de la FAO con miras a facilitar la aplicación del PAI-IUU, se centró en el estudio y debate del documento titulado “Port State Control of Foreign Vessels”⁵²⁶ adjunto a la misma, aunque también sirvió para promover la colaboración con la IMO, tal como se pedía en el párrafo 90 del PAI.

El documento presentado por T. Lobach, que contenía un proyecto de memorando de acuerdo sobre medidas relativas al Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca IUU, justificaba la constitución de un sistema armonizado y transparente de medidas al estilo de los MOU aplicados a los buques mercantes en materia de seguridad a escala regional en diversas partes del mundo, en la línea ya expresada por el autor en la Consulta de Expertos de Sídney en 2000⁵²⁷. La Consulta (de 2002), si bien reconoció que “un memorando de acuerdo constituye uno de los numerosos instrumentos útiles destinados a prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU”⁵²⁸ potenciando con ello una pesca responsable, pidió que se convocara una Consulta Técnica posterior para abordar los principios y directrices de la creación de tales memorandos. Las otras dos propuestas principales salidas de la Consulta de Expertos versaron:

1. sobre la necesidad de elaborar planes de asistencia para facilitar el desarrollo de los recursos humanos e institucionales de los países en desarrollo, de modo que pudieran afrontar las medidas previstas; y

⁵²⁴ Véase al respecto FAO Fisheries Report No. 692, Report of the Expert Consultation to review Port State Measures to combat IUU Fishing, Rome, 4-6 November 2002. FAO, Rome, 2003

⁵²⁵ FAO Fisheries Report No. 759 cit.

⁵²⁶ T. LOBACH, *Port State Control of Foreign Vessels*. FAO Legal Papers online #29, May 2002. Tanto este documento como el proyecto de memorando de acuerdo elaborado por el autor se adjuntan, como sendos apéndices (C y E, respectivamente), en el Informe de la Consulta de Expertos de 2002, tomándose el segundo como modelo para la creación del FAO Model Scheme definitivo.

⁵²⁷ Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing organized by the Government of Australia in cooperation with FAO. T. LOBACH, Measures to be adopted by the Port State in combating IUU Fishing. Sydney, Australia, 15-19 May 2000. Especialmente interesante a nuestro objeto es el párrafo 52: “To gain experience, it could also be an idea *to inspire* neighboring regional organizations or arrangements in a specific area to establish a “pilot project” on a regional MOU on Port State control which may serve as a model for other areas.” La cursiva es nuestra.

⁵²⁸ Párrafo 8 del Informe de la Consulta de Expertos de 2002.

2. sobre la posibilidad de la creación de una base de datos sobre las medidas relativas al Estado rector del puerto.

Ambas se trataron también en la Consulta Técnica⁵²⁹, donde, además, se convino en la necesidad de un conjunto de disposiciones modelo para aplicar las medidas del Estado rector del puerto. No obstante, algunos miembros “manifestaron reservas sobre el memorando de entendimiento como medio para aplicar el PAI-IUU, dado que crearía una nueva carga burocrática y que su establecimiento constituía un proceso largo. Señalaron que las OROPs y sus miembros ya gozaban de la competencia necesaria para aprobar resoluciones y normas, y que se les debería alentar a acordar las medidas pertinentes del Estado rector del puerto que se deban adoptar en sus respectivas regiones. Apoyaron la idea de que la Consulta Técnica aprobase un proyecto de resolución como modelo a tal efecto.”⁵³⁰ Así las cosas, finalmente se convino que el documento debía llevar el título de “Model Scheme” (“Modelo de Sistema”) por considerar que “tal modelo representaba los principios y directrices que habrían de utilizar como referencia los Estados en la negociación y aprobación de memorandos regionales, así como de resoluciones o recomendaciones en el ámbito de las OROPs, o bien como alternativa para la adopción de medidas a nivel nacional por parte de los Estados rectores del puerto.”⁵³¹ Se descartaba así la aprobación de un memorando de entendimiento sobre las medidas del Estado del puerto a nivel mundial, considerado poco práctico. En 2005 el Comité de Pesca, al refrendar el informe y las recomendaciones de la Consulta Técnica de 2004, aprobó el FAO Model Scheme (FMS) en su 26º periodo de sesiones.

⁵²⁹ La Consulta Técnica analizó el tema de la financiación desde una óptica cooperativista, en el entendimiento de que aún desempeñando la FAO un papel fundamental en la formulación y aplicación del programa, “también se requería la participación activa y el apoyo concreto de los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y los organismos donantes e instituciones de financiación. En este sentido, la Consulta destacó la necesidad de fortalecer la colaboración entre FAO, IMO e ILO” (párrafo 22 del Informe de la Consulta Técnica).

Respecto a la elaboración de un registro de medidas de los Estados del puerto, se sometió a examen un informe (Documento TC PSM/2004/4) que sugería la creación de una base de datos independiente o que se fusionase con las ya existentes en la Oficina Jurídica y el Departamento de Pesca de la FAO, entendiendo que las bases de datos combinadas permiten ofrecer una mejor información sobre las medidas de los Estados ribereños, del pabellón y del puerto, así como sobre las medidas necesarias para prevenir las actividades IUU. La Consulta Técnica apoyó la creación de una base de datos ad hoc que hoy puede consultarse online a través de <http://www.fao.org/fishery/psm/search/en>

⁵³⁰ Párrafo 11 del Informe de la Consulta Técnica de 2004.

⁵³¹ Párrafo 16 *Ibidem*.

El FMS estableció una serie de estándares mínimos de carácter voluntario, utilizados como marco de referencia por Estados y OROPs para la formulación de medidas relativas al Estado del puerto que, sin embargo, no impiden la adopción de medidas adicionales, llegado el caso, más estrictas, siempre y cuando estén en consonancia con las normas aplicables al Derecho Internacional, razón por la que coincidimos con Swan en que “Port State measures did not reach the forefront until 2005, when the emergence of the FAO Model Scheme provided a launching pad for strengthened and coordinated approaches”⁵³². El texto, que define los puertos en su párrafo 1.1, dentro del concepto de “buque pesquero” incluye, amén de los directamente utilizados para la pesca, los buques de apoyo y los de transporte (párrafo 1.2), entendiendo que las medidas deben abarcar a todos los actores implicados en la pesca. Entre los elementos tomados del PAI-IUU, se contienen directrices para el acceso a puerto, recogida de información y los procedimientos a seguir cuando, fundadamente, se sospeche que el buque inspeccionado ha realizado o apoyado actividades IUU. Tras su aprobación, la Comunidad Internacional reconoció, cada vez más, el valor de las medidas del Estado rector del puerto como instrumento de observancia nuevo y eficaz en la lucha contra las actividades IUU, examinándose la cuestión en sesiones posteriores del COFI, donde se reconoció “la urgente necesidad de un conjunto completo de medidas del Estado rector del puerto para elaborar un nuevo instrumento jurídicamente vinculante basado en el FMS y en el PAI-IUU”⁵³³, propuesta apoyada especialmente por Noruega, para la que se fijó un calendario al efecto.

⁵³² J. SWAN, “Port State Measures to combat IUU Fishing: International and Regional Developments”, *Sustainable Development Law & Policy*, Fall 2006, Vol. 7, pp. 38-43, 82-83. Disponible online en <http://digitalcommons.wcl.american.edu/sdlp/vol7/iss1/14/>

⁵³³ FAO, Informe de Pesca No. 830, Informe del 27 periodo de sesiones del COFI, Roma, 5-9 de marzo de 2007, párrafo 68. FAO, Roma, 2007.

III. TEXTOS OBLIGATORIOS

a. La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982

La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), instrumento obligatorio y de aplicación generalizada, incluso para los Estados no parte en el mismo, se refiere a la figura del Estado del puerto de forma somera y sólo respecto a su función ecológica ante las descargas ilegales de hidrocarburos. Los arts. 218 y 219 ofrecen una visión panorámica del asunto, que habrá de completarse con la aplicación de “las reglas y estándares internacionales aplicables, establecidos por conducto de la organización internacional competente o de una conferencia diplomática general”⁵³⁴ que normalmente será la IMO, cuyos textos estudiamos en el capítulo precedente, al que nos remitimos. El art. 220 se dedica ya al Estado ribereño en tanto que Estado del puerto, estableciendo sus líneas de actuación procedimental respecto a los buques extranjeros infractores que se encuentren voluntariamente en sus terminales. A continuación, estudiaremos cada uno de los artículos mencionados.

El art. 218 CNUDM se considera una de las mayores innovaciones de la Convención,⁵³⁵ radicando su carácter innovador en el hecho de que, al autorizar el cumplimiento de las medidas de conservación y gestión por parte del Estado del puerto, incluyendo disposiciones sobre violaciones que no tienen lugar directamente en éste, sino más allá de sus aguas interiores, de su mar territorial e incluso de su ZEE, parte de principios de jurisdicción establecidos en el Derecho Internacional, considerando las violaciones por contaminación como violaciones *erga omnes*, cometidas contra la Comunidad Internacional en su conjunto y no, necesariamente, contra un Estado concreto,⁵³⁶ consideración obvia habida cuenta del carácter del Alta Mar como *res communis omnium*. No obstante, y precisamente por su carácter innovador, el art. 218 CNUDM no puede considerarse como derecho internacional consuetudinario, sino como una creación fruto de un tratado, en cuyo ámbito

⁵³⁴ Art. 218.1 CNUDM

⁵³⁵ “Article 218 is to be counted among the most interesting innovations elaborated at UNCLOS III for the prevention, reduction and control of marine pollution”, K. HAKAPÄÄ, *Marine Pollution in International Law. Material Obligations and Jurisdiction*, Helsinki, 1981, p. 178

⁵³⁶ “...the International Community desire to supplement traditional enforcement jurisdiction (flag States) over activities (pollution discharges) that can have detrimental effects over the community’s shared area (high seas)”, en T.L. McDORMAN, “Port State Enforcement: a comment on Article 218 of the Law of the Sea Convention.”, *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 28, 1997, p. 319.

debe encuadrarse⁵³⁷. Concluimos, por tanto, con Molenaar, que la validez internacional de las medidas previstas en el artículo 218 deriva de lo dispuesto en un tratado, la CNUDM, cuya razón de ser es el interés de la Comunidad Internacional en su conjunto⁵³⁸.

El derecho del Estado del puerto a llevar a cabo procedimientos contra los buques extranjeros descrito en el artículo 218 no es ilimitado y se sujeta a unos límites claros: “lo dispuesto en la Sección 7”, en particular en los artículos 226, 228, 230 y 231, y a la exigencia de la pronta liberación de los buques y sus tripulantes prevista en el art. 292. No obstante, a pesar de la mayor extensión de los poderes de actuación del Estado del puerto en la CNUDM respecto de otros cuerpos legales como el Acuerdo de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratorias, el art. 218 adolece, según Molenaar, del defecto de carecer de un derecho “explícito” de inspección, y aunque ello no es realmente un problema, la cuestión está en saber si tal omisión fue intencionada y, en caso de ser así, si fue porque se creyó innecesario en vista de su cumplimiento, que sí se prevé explícitamente en 218, o porque se consideró innecesario a la vista de la amplia jurisdicción implícita del Estado del puerto para disponer las pertinentes medidas de conservación y gestión bajo el artículo 211.3 y de disponer y hacer cumplir dichas medidas bajo el artículo 25.2, en cuyo caso estos dos artículos tendrían un efecto similar al de la cláusula prevista en el artículo 23.4 del Acuerdo de 1995⁵³⁹.

Por su parte, el art. 219 relativo a las medidas de navegabilidad de los buques para evitar la contaminación, permite al Estado del puerto la imposición de “medidas administrativas para impedir que zarpe el buque” pero no menciona la institución de procedimientos judiciales, con lo que limita el alcance de las mismas. Según el artículo, las medidas se tomarán “en la medida –valga la redundancia- de lo factible” (otra limitación, sobre todo en los países con menos recursos) cuando las violaciones cometidas amenacen

⁵³⁷ “It is difficult to categorize Port State Jurisdiction under Article 218. While the effects principle does not seem applicable, it has most in common with the universality principle if Port State Jurisdiction is seemed in the wider context of Coastal State Jurisdiction. In light of these defects, it seems best to regard this type of jurisdiction not in term of customary international law, but exclusively within the ambit of treaty law. The innovative character of Article 218 rules out any possibility of pre-existing customary law.” E.J. MOLENAAR, *Coastal State Jurisdiction over vessel-source pollution* cit., 1998, p. 130. En el mismo sentido, McDORMAN, op. cit., p. 320: “It cannot be confidently concluded that the provisions have entered into the corpus of Customary International law.”

⁵³⁸ E.J. MOLENAAR, op. cit., p. 236

⁵³⁹ Ibidem, p. 236

causar daños al medio marino. Algunos autores⁵⁴⁰ entienden que el Estado del puerto sólo podrá detener un buque si existen razones fundadas de que la descarga tendrá lugar, desestimando las violaciones de naturaleza meramente técnica. No obstante, habida cuenta del desarrollo actual de los estándares internacionales presentes en las principales convenciones y en la general aceptación del derecho del Estado del puerto de detener a los buques que no cumplan con ellos, esta interpretación resulta demasiado estricta.

El artículo 220, por último, establece la jurisdicción del Estado ribereño sobre los hechos acaecidos en su mar territorial o en la ZEE por buques extranjeros que se encuentren voluntariamente en sus puertos, sobre los que podrá iniciar el procedimiento pertinente “con sujeción a las disposiciones de la sección 7”⁵⁴¹. La omisión de las aguas interiores da por sabido que las violaciones cometidas en ellas se sujetan por entero a la jurisdicción del Estado del puerto. Aunque la jurisdicción sea más limitada *ratione loci* que la establecida en 218 CNUDM, lo cierto es que es más amplia *ratione materiae* por dos razones:

1. el art. 220.1 no se limita a “las reglas y estándares internacionales”, sino que abarca también las leyes y reglamentos que el Estado haya dictado de conformidad con la CNUDM y
2. el artículo 220.1 no se limita al cumplimiento de las leyes sobre descargas, sino al de todas las relacionadas con “la prevención, reducción y control” de la contaminación causada por buques, lo que incluye, por ejemplo, el control de los Oil Record Books, que deben reflejar, fidedignamente, las operaciones de carga y descarga efectuadas durante la travesía.

⁵⁴⁰ J. BERNHARDT, “A Schematic Analysis of Vessel-Source Pollution: Prescriptive and Enforcement Regimes in the Law of the Sea Conference”, *Virginia Journal of International Law*, 1980, pp. 288-289

⁵⁴¹ Art. 220.1 CNUDM. Se refiere a la Sección 7, “Garantías” (arts. 223 a 233)

b. El Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en Alta Mar de 1993

El 24 de noviembre de 1993, la Conferencia de la FAO, en su 27º periodo de sesiones, basándose en el artículo XIV de la Constitución de la FAO, en virtud del cual la Conferencia de esta organización puede, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, aprobar y someter a los Estados miembros convenciones y acuerdos sobre cuestiones relativas a la alimentación y la agricultura, aprobó el Acuerdo para promover la aplicación de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en Alta Mar, que forma parte del Código Internacional de Conducta según la Resolución No. 15/93, párrafo 3, de la Conferencia de la FAO.

El principal caballo de batalla de este Acuerdo fue tratar de solventar el problema de los pabellones de conveniencia de los buques pesqueros, que mediante la utilización de pabellones de Estados que no forman parte de ninguna OROP, eluden el cumplimiento de las medidas de conservación adoptadas por las mismas. Ésto, unido a la ineficacia de los Estados para prevenir la sobreexplotación de los recursos pesqueros, provocó la respuesta de la Comunidad Internacional a través de este Acuerdo, que trata de hacer efectivas las responsabilidades de los Estados sobre los buques que abanderan. Respecto de la actividad reconocida al Estado del puerto, el Acuerdo le dedica su artículo V.2, según el cual:

“Cuando un buque pesquero se encuentre voluntariamente en un puerto de una de las Partes que no sea el Estado de su pabellón, dicha Parte, si tiene motivos razonables para creer que el buque pesquero ha sido utilizado para ejercer una actividad que debilite la eficacia de las medidas internacionales de conservación y ordenación, deberá informar inmediatamente al Estado del pabellón al respecto. Las Partes podrán concertar acuerdos respecto a la aplicación, por parte de los Estados del puerto, de las medidas de investigación que éstos consideren necesarias para determinar si el buque pesquero ha sido utilizado efectivamente en contra de las disposiciones de este Acuerdo.”

La voluntariedad de la permanencia en puerto, requisito *sine qua non* para la actuación del Estado del puerto, es ya un viejo conocido. Igualmente el deber de informar al Estado del pabellón, presente en el art. 226 CNUDM respecto a la investigación de buques extranjeros⁵⁴². Además de la notificación al

⁵⁴² A nivel nacional, el US High Seas Fisheries Compliance Act, de 1995 en su Sección 105 C) requiere, igualmente, la información al Estado del pabellón.

Estado del pabellón, se requiere que éste dé su consentimiento antes de que el Estado del puerto ejecute las medidas pertinentes, lo que lo diferencia del Acuerdo de New York de 1995, que impondrá un deber más general. Al igual que en el Código Internacional de Conducta para la pesca responsable, vuelve a hacerse aquí mención a las medidas de conservación y ordenación adoptadas⁵⁴³ por las OROP's, cambiando así el discurso de la CNUDM, centrado en los vertidos contaminantes, y constituyendo la antesala perfecta, no sólo del Acuerdo de New York, sino sobre todo de los posteriores acuerdos de la FAO sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (fundamentalmente nos referimos al Plan de Acción Internacional de 2001 y al Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada de 2009, que hacen referencia al Acuerdo de 1993 en su Introducción y Preámbulo, respectivamente). La facultad de las Partes implicadas para concretar acuerdos “respecto a la aplicación por parte de los Estados del puerto, de las medidas de investigación que éstos consideren necesarias para determinar si el buque pesquero ha sido utilizado efectivamente en contra de las disposiciones de este Acuerdo” supone, a nuestro juicio, una novedad desde el momento en que se abandona la unilateralidad de la actuación prevista después en el Acuerdo de Nueva York 1995, por una actuación conjunta basada en el deber de compartir la información (arts. 200 y 201 CNUDM), al tiempo que se propicia la competencia inspectora del Estado del puerto de un modo muy parecido a como se prevé en los distintos MOU.

⁵⁴³ Para una definición de “medidas de conservación y ordenación”, véase PAI-IUU, FAO, Roma, 2001, párrafo 6.d

- c. **El Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de 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 migratorias, New York, 1995.**

i. Antecedentes

En su Resolución 47/192 de 22 de diciembre de 1982⁵⁴⁴ la Asamblea General de Naciones Unidas decidió convocar en 1993, de acuerdo con el mandato acordado durante la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, una Conferencia Intergubernamental sobre las poblaciones de peces transzonales y las altamente migratorias, que fuera *“fully consistent with the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea, in particular the rights and obligations of coastal States and States fishing on the high seas, and that States should give full effects to the high seas fisheries provisions of the Convention with regard to fisheries populations whose ranges lay both within and beyond exclusive economic zones (straddling fish stocks) and highly migratory fish stocks”*⁵⁴⁵.

Durante la primera sesión se eligieron la presidencia, Satya N. Nandan (Fiji) y tres vicepresidencias: Chile, Italia y Mauritania. En la segunda se discutió sobre las medidas a tomar para la conservación y gestión de las especies a debate, siendo uno de los puntos tratados la actuación del Estado del puerto. Sobre la base de las cuestiones debatidas durante la Conferencia, el presidente preparó un texto de negociación (A/CONF. 164/13) dividido en once secciones y dos anexos; la Sección Sexta correspondía al Estado del Puerto. En la tercera sesión se revisó del Texto de negociación (A/CONF. 164/13/Rev. 1) al que se añadió un Preámbulo. Por último, durante la cuarta sesión se mantuvieron consultas informales sobre dos temas principales, a saber: se examinó la cuestión, planteada por la Federación Rusa, de la pesca en Alta Mar colindante con la ZEE de uno o más Estados; y la propuesta noruega de llevar a cabo medidas de conservación y gestión en el área

⁵⁴⁴ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 47/192, párrafo segundo, basado en la Resolución adoptada por la Conferencia de UN sobre Medioambiente y Desarrollo: Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, Vol. I, Resolutions Adopted by the Conference, resolution 1, annex II, chapter 17, paragraph 17.49

⁵⁴⁵ Resolución 47/192, párrafo 3

adyacente a la ZEE de los Estados. “Ninguna de las cuestiones obtuvo solución”⁵⁴⁶.

El texto revisado (Doc. A/CONF. 164/13/Rev. 1 de 30 de marzo de 1994) autorizaba, en su párrafo 38, al Estado del Puerto para detener a los buques pesqueros extranjeros durante un periodo razonable de tiempo y permitía al Estado del pabellón tomar el control o ejercitar su responsabilidad sobre el buque. Esta medida, sin embargo, era contraria a lo previsto en el Acuerdo de 1993, que preveía que si el Estado del puerto “tiene motivos fundados para creer que un buque ha sido utilizado para ejercer una actividad que debilita la eficacia de las medidas internacionales de conservación y ordenación, deberá informar inmediatamente al Estado del pabellón al respecto”⁵⁴⁷. Esta falta de concordancia propició un cambio en el texto. Basándose, *inter alia*, en las propuestas y en las consultas informales, el Presidente preparó una versión revisada del texto llamada “Draft Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law on the Sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks”⁵⁴⁸ en forma de tratado, consistente en un Preámbulo, trece partes (de las cuales la sexta sigue estando dedicada al Estado del Puerto) y tres anexos.

El art. 21, único dentro de la Sección Sexta, preveía en su primer párrafo la promoción de las medidas de conservación y gestión existentes y la creación de nuevas, de manera no discriminatoria. Se hace referencia a las “*subregional and regional conservation and management measures*”, lo que pone de manifiesto la incipiente toma en consideración de las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP’s) y de la importancia de su actividad.

En su párrafo segundo, se refiere a la inspección de los documentos, los aperos de pesca y de la captura a bordo de los buques que se encontrasen voluntariamente en puerto y, excepto en los casos de *force majeure*, el derecho a denegar la entrada a puerto, con lo que viene a consolidar las disposiciones previstas en la CNUDM antes estudiadas.

⁵⁴⁶ Doc. A/49/522, Report of the Secretary-General: Environmental and sustainable Development. Sustainable use and conservation of the marine living resources of the high seas: United Nations Conference on Straddling Fish Stock and Highly Migratory Fish Stocks, 49th Session, 14 October 1994, p. 4, paragraph 17

⁵⁴⁷ Art. V.2, Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en Alta Mar, Roma, 24 de noviembre de 1993.

⁵⁴⁸ Doc. A/CONF. 164/22

En el párrafo tercero se dispone que: “Where, following a boarding or inspection by the Port State, there are reasonable grounds to suspect that a vessel has contravened or otherwise undermined subregional or regional conservation and management measures or has fished on the High Seas without a license, authorization or permit, the Port State shall inform the Flag State and request it to take control of the vessel for enforcement purposes. Where the Flag State is not in a position to take immediate control of, or otherwise carry out its responsibility for the vessel, the officials of the Port State may continue the boarding until the Flag State take control of the vessel for enforcement purposes”.

Los Estados pesqueros se opusieron a esta disposición que, finalmente, se retiró del borrador⁵⁴⁹. El Acuerdo definitivo de 1995 sería mucho más escueto respecto de la actuación del Estado del Puerto.

El párrafo cuarto, por último, hacía mención a la soberanía territorial del Estado del Puerto, aludiendo a un principio general de Derecho Internacional ya conocido.

ii. La figura del Estado del puerto en el Acuerdo de New York

Durante la negociación de la Conferencia, que se desarrolló en seis sesiones, desde julio de 1993 a agosto de 1995, con dos reuniones intersesionesales en Buenos Aires y Ginebra, el papel más activo lo jugó el *Core Group*⁵⁵⁰, que logró el objetivo principal de un instrumento internacional vinculante bajo la forma de un Acuerdo de aplicación de la CNUDM. La forma adoptada por el instrumento sobrepasó con mucho la postura de los que deseaban únicamente una “declaración interpretativa” de la CNUDM (los principales países pesqueros), y de los que, como Estados Unidos, no eran parte de la CNUDM y preferían un instrumento independiente. El Acuerdo de 1995 es, efectivamente, un instrumento separado; no es un protocolo ni requiere la ratificación previa de la CNUDM, pero sus lazos con ésta son tan estrechos como para asegurar que ningún aspecto del Acuerdo escape de la

⁵⁴⁹ J.A. de YTURRIAGA, *The International Regime of Fisheries: From UNCLOS 1982 to the Presential Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1997, p. 215

⁵⁵⁰ Grupo central o de iniciativa constituido por los signatarios iniciales de la Declaración de Santiago suscrita en mayo de 1991 con ocasión de un seminario propiciado por la Secretaría de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (Chile, Canadá y Nueva Zelanda), a los que se incorporaron desde el inicio Argentina e Islandia, y posteriormente Noruega y Perú.

autoridad dominante de la CNUDM.⁵⁵¹ El 4 de agosto de 1995 se adoptó sin votación el Acuerdo, abriéndose a la firma el 4 de diciembre de 1995 y entrando en vigor el 11 de diciembre de 2001 (treinta días después del depósito del trigésimo instrumento de ratificación, el de Malta)⁵⁵².

De entre las aportaciones del Acuerdo al desarrollo progresivo del Derecho del Mar, amén de la aplicación del criterio de precaución dentro de las ZEE y fuera, en Alta Mar⁵⁵³, del deber de cooperar como norma imperativa de conducta para los Estados ribereños y de pesca a distancia (art. 7.3) o de la definición de las funciones y atribuciones de las OROPs, señalamos como principal la tipificación que hace de los deberes del Estado del pabellón respecto a los buques que pescan en Alta Mar y las facultades que otorga a Estados que no son del pabellón para cumplir funciones en este dominio, incluyendo las que corresponden a los Estados del Puerto. El artículo 23, dedicado a la adopción de medidas por el Estado del puerto, dispone en su primer párrafo que “el Estado del puerto tendrá el derecho *y el deber*⁵⁵⁴ de adoptar medidas, con arreglo al Derecho Internacional⁵⁵⁵, para fomentar la eficacia de las medidas subregionales, regionales y mundiales de conservación y ordenación. Al adoptar tales medidas, el Estado del puerto no

⁵⁵¹ Véase al respecto el Preámbulo y el artículo 4 del Acuerdo y doctrinalmente D. VIGNES et al., *Le droit international de la pêche maritime* cit., p. 151.

⁵⁵² Pese a su vocación de universalidad, algunos autores sostienen el alcance limitado del Acuerdo basándose en la lentitud de las adhesiones, así por ejemplo G. ANDREONE, “Le principe de précaution en matière de pêche après l’Accord sur les stocks chevauchants et sur les espèces hautement migratrices » en R. CASADO RAIGON (Dir.), *L’Europe et la Mer. Pêche, navigation et environnement marin*, Bruxelles, 2005, pp. 93-94 : “Les nouveautés de l’Accord étaient nombreuses en 1995. Toutefois, l’influence que cet accord a produite dans la pratique internationale a été seulement indirecte, si on considère que l’accord n’est entré en vigueur qu’en décembre 2001 et encore aujourd’hui il a une application limitée... [...] La Communauté européenne, que a pendant longtemps renvoyé sa participation, et celle des Etats membres, pour des raisons bureaucratiques relatives au dépôt de son instrument de ratification, est devenue partie à l’Accord seulement en décembre 2003, donnant aussi feu vert à la participation directe des Etats membres.»

Sobre el incremento de Estados miembros en la última década y las causas de no adhesión al Acuerdo de los que, a día de hoy, aún no son partes del mismo, véase E.J. MOLENAAR, “Non-Participation in the Fish Stocks Agreement: Status and Reasons”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 26, No. 2, 2011, pp. 195-234

⁵⁵³ Véase al respecto G. ANDREONE, en R. CASADO RAIGON, op. cit., pp. 87-107

⁵⁵⁴ La cursiva es nuestra.

⁵⁵⁵ Hayashi, en “The 1995 FSA significance for the Law of the Sea Convention”, 29 OCM, 1995, p. 63, arguye que el nuevo régimen presentado por el art. 23 “is binding upon only those states which accept it by becoming parties to the Agreement and is in no way to be considered as part of customary law”. Por otra parte, muchos Estados han incrementado su legislación interna, basándose para ello en la soberanía de sus puertos para prohibir el desembarco y venta de capturas efectuadas en Alta Mar en detrimento de las medidas de conservación de las principales OROPs, tendencia legislativa acelerada por el artículo 23, según Anderson, “Port States and Environmental Protection”, en A.E. BOYLE & D. FREESTONE (Eds.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford University Press, 2001, pp. 325-344

discriminará, ni en la forma ni en la práctica, contra los buques de ningún Estado.” Si bien el principio de no discriminación no es una novedad dentro del Acuerdo, sino más bien una herencia de la CNUDM (art. 227), son destacables dos novedades:

1. La postestad del Estado del puerto para “adoptar medidas” de forma unilateral, y
2. la mención de la actividad de las OROPs a través de las medidas de conservación y ordenación subregionales, regionales y mundiales, que habrán de respetarse.

El hecho de que el Estado del puerto pueda y *deba* adoptar las medidas que considere oportunas para salvaguardar las medidas de conservación y gestión de las distintas OROPs no constituye, sin embargo, una facultad ilimitada, debiendo atenerse al Derecho Internacional. Se entiende, que las medidas a que tan ampliamente se refiere el párrafo primero, se desglosan en el segundo, que no aporta ninguna novedad respecto a la CNUDM al disponer que “El Estado del puerto podrá, entre otras cosas, inspeccionar los documentos, los aparejos de pesca y la captura de los buques pesqueros que se encuentren voluntariamente en sus puertos y en sus terminales frente a la costa.” No obstante, aunque las medidas enumeradas son escasas, la inclusión de la expresión “entre otras cosas” ha dado pie, con frecuencia, a interpretaciones diversas. Para Orrego Vicuña, ante la inacción del Estado del pabellón, la expresión “could be interpreted to include detention, arrest, or continued boarding”⁵⁵⁶. Para otros autores, al tiempo que admiten que no está claro que puedan llevarse a cabo otras acciones distintas, “it is evident, however, that it excludes the detention of vessels since the reference to that effect in the original draft was subsequently deleted after strong objections”⁵⁵⁷.

Consideramos, con Yturriaga, que el párrafo más polémico es el tercero, según el cual: “*Los Estados podrán adoptar reglamentos que faculden a las autoridades nacionales competentes a prohibir desembarcos y trasbordos cuando se hubiera demostrado*”

⁵⁵⁶ F. ORREGO VICUÑA, “Port State Jurisdiction in Antarctica: A new approach to inspection, control and enforcement.” En D. VIDAS (Ed.), *Implementing the environmental protection regime for the Antarctic*, Dordrecht, Kluwer Academy, 2000, p. 45

⁵⁵⁷ M. HAYASHI, “The role of the United Nations in managing the World’s Fisheries”, en G.H. BLAKE, W.J. HILDESLEY, M.A. PRATT, R.J. RIDLEY & C.H. SCHOFIELD (Eds.), *The Peaceful Management of Transboundary Resources*, London, Graham & Trotman, 1995, p. 387, citado por O. SCHRAM STOKKE, *Governing High Seas Fisheries: The interplay of global and regional regimes*, Oxford University Press, 2001

que la captura se ha obtenido de una manera que menoscaba la eficacia de las medidas subregionales, regionales o mundiales de conservación y ordenación en Alta Mar”.

Este texto “mantiene una cierta ambigüedad porque no establece con precisión qué autoridad debe determinar cuándo la efectividad de las medidas de conservación ha sido minada por el buque en cuestión, decisión que sólo podrá tomar la organización que haya adoptado la medida y no el Estado del puerto unilateralmente.”⁵⁵⁸ En opinión de Hayashi⁵⁵⁹, el fallo radica en lo limitado de los poderes del Estado del puerto: el Acuerdo de New York, al contrario que la CNUDM, no menciona la institución de procedimientos por parte del mismo. Además, lo previsto en el último párrafo del artículo 23, según el cual, “Nada de lo dispuesto en el presente artículo se entenderá en perjuicio de la soberanía que ejercen los Estados sobre los puertos situados en su territorio con arreglo al Derecho Internacional”, da a entender que los poderes del Estado del puerto ya existían en Derecho Internacional General, y que el artículo 23 innova sólo en el sentido en que obliga a los Estados parte a ejecutarlos. De hecho, son muchas las legislaciones nacionales que, ya antes de la entrada en vigor del Acuerdo de 1995, disponían la prohibición del desembarco y trasbordo de pescado cuando se tuvieran serias sospechas acerca de la legalidad de las capturas. Nueva Zelanda, Australia y Noruega son tres ejemplos claros.

La Fisheries Act de 1996 No. 88 exige a los buques extranjeros un permiso previo (con una antelación de 72 horas) por parte de las autoridades neozelandesas para descargar pescado en sus puertos y no les permite la entrada en su aguas interiores (y si ya están dentro, los invita a salir) cuando se sospeche que “has undermined international conservation and management measures”⁵⁶⁰. El Fisheries Management Act australiano de 1991, por su parte, prohíbe en su Sección 102 la entrada a puerto de los buques extranjeros sospechosos, y en la 103 se prohíbe el desembarco de pescado bajo ciertas circunstancias. Ambas secciones han sido objeto de enmienda, cuya finalidad “is aimed at giving effect to Australia’s obligations under the Fish Stocks

⁵⁵⁸ J.A. Yturriaga, op. cit., pp. 215-216. La traducción es nuestra.

⁵⁵⁹ Hayashi, The 1995 United Nations Fish Stocks Agreement, 8 EC-ACP Bulletin 4-7 (1995 N° 4), pp. 45-46

⁵⁶⁰ Fisheries Act 1996 No. 88, Part 6A High Seas Fishing, Section 113ZD: Visits by Foreign Ships. Disponible online en www.legislation.govt.nz

Agreement⁵⁶¹. En las notas explicativas que acompañan la enmienda⁵⁶² el “efecto” se describe en los términos siguientes:

“The section provides for the regulation of foreign fishing boat landing and transshipment in port. Approval for landing and transshipment may be granted by the minister and be subject to conditions. This regulation may be exercised to not permit landing of fish that is taken in a manner which either contravenes or undermines regional management arrangements for straddling or highly migratory fish stocks.”

La legislación noruega, por último, también puede denegar el acceso a sus servicios portuarios a los buques extranjeros, no sólo cuando la captura se haya realizado contraviniendo las medidas de conservación de una OROP, sino también cuando se haya sobrepasado el TAC previsto, en violación del principio de precaución previsto en el artículo 6 del Acuerdo de 1995⁵⁶³. Según Lobach: *“Norwegian authorities have denied access to port by foreign fishing vessels that have taken part in an unregulated fishery on the high seas. A regulation concerning the entry into and passage through Norwegian territorial waters in peacetime of foreign non-military vessels stipulates that such vessels may be refused admission to Norwegian internal waters when special grounds make that necessary. (Amendment of 25 March 1994 of the regulation of 13 May 1977 relating to fishing and hunting operations by foreign nationals in the EEZ of Norway). Such special grounds exist, inter alia, when fishing vessels plan to enter these waters in connection with fishing, or bringing ashore a catch that implies that appropriate total quotas for the fish are being exceeded”*⁵⁶⁴.

⁵⁶¹ W. EDESON, D. FREESTONE & E. GUDMUNDSDOTTIR, *Legislating for sustainable fisheries: A guide to implementing the 1993 FAO Compliance Agreement and the 1995 UN Fish Stocks Agreement*, The World Bank, Washington D.C., 2001, p. 69

⁵⁶² Ambas disposiciones han sido enmendadas en varias ocasiones, a saber: Amended No. 120, 1997, No. 143, 1999, No. 115, 2001. Nosotros hacemos referencia a la última, disponible en www.comlaw.gov.au

⁵⁶³ De especial interés su párrafo 6. A partir de 2015, no obstante, todas las poblaciones de las aguas europeas deberán ser explotadas conforme a su rendimiento máximo sostenible (RMS), por lo que para cada población, el TAC deberá calcularse de manera que se obtenga el límite máximo de capturas a largo plazo. Sobre este tema, véase “Posibilidades de pesca: objetivo 2015” en Comisión Europea, Pesca y Acuicultura en Europa, n° 48, agosto 2010, pp. 4-5

⁵⁶⁴ T. LOBACH, *Measures to be adopted by the port state in combating IUU Fishing*, AUS:IUU/200/15, Expert consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing organized by the Government of Australia in cooperation with FAO, Sidney, Australia, 15-19 May 2000, p. 3

d. Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada de 2009

Siguiendo el calendario establecido por el COFI en su 27º periodo de sesiones (2007) de cara a establecer un instrumento internacional jurídicamente vinculante basado en el PAI-IUU y en el FAO Model Scheme, que recopilara las medidas [mínimas] del Estado rector del puerto contra la pesca IUU, tuvieron lugar una Consulta de Expertos⁵⁶⁵ y otra técnica⁵⁶⁶. La primera basó sus trabajos en el examen, bastante deficiente, del anteproyecto de Acuerdo provisto por la FAO en julio de 2007. Por falta de tiempo no se examinaron ni el preámbulo, ni las disposiciones finales, ni los anexos del proyecto de acuerdo, por lo que se recomendó su revisión antes de presentarlos a la Consulta Técnica. El proyecto de Acuerdo presentado por la Consulta de Expertos (que se incluye en el apéndice E del Informe de la misma) se examinaría en la posterior Consulta Técnica “por partes” durante las distintas sesiones en que ésta se dividió, a saber: primero el preámbulo y los arts. 1 a 10 (primera reunión de la Consulta, del 23 al 27 de junio de 2008), los anexos del proyecto de Acuerdo se examinaron en una consulta oficiosa presidida por T. Lobach del 25 al 27 de noviembre de 2008, cuyo informe se presentó en la reanudación de las sesiones el 26 de enero de 2009, donde también se examinó el art. 11 del proyecto de Acuerdo. En la reanudación de la Consulta Técnica el 4 de mayo de 2009 se examinaron las partes entre corchetes del texto de proyecto de Acuerdo a partir del art. 1 y en la última reunión de la Consulta (reanudada el 24 de agosto de 2009) se examinó el resto de artículos. La Consulta Técnica concluyó el texto del Acuerdo el 28 de agosto de 2009, aprobándose el 22 de noviembre de 2009 por la Conferencia de la FAO en su 36º periodo de sesiones. Entrará en vigor una vez recibidas 25 ratificaciones. Al tiempo de escribir, son veintitrés los Estados firmantes⁵⁶⁷.

⁵⁶⁵ Al respecto, Informe de la Consulta de Expertos para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre medidas del Estado rector del puerto, Washington D.C., USA, 4-8 septiembre de 2007, FAO Fisheries Report No. 846, FAO, Roma, 2008

⁵⁶⁶ Al respecto, Informe de la Consulta Técnica para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU, Roma, 23-27 de junio de 2008, 26-30 de enero de 2009, 4-8 de mayo de 2009 y 24-28 de agosto de 2009, FAO Fisheries Report No. 914, FAO, Roma, 2009

⁵⁶⁷ Angola, Brasil, Chile, la Unión Europea, Islandia, Indonesia, Noruega, Samoa, Sierra Leona, Estados Unidos y Uruguay firmaron el Acuerdo en noviembre de 2009, inmediatamente después de ser aprobado por la Conferencia. Posteriormente, Nueva Zelanda lo firmó en diciembre de 2009, Perú (que no es parte de la CNUDM, ni de ninguno de los Acuerdos obligatorios ¡!) lo hizo en marzo de 2010 y Australia, Gabón y la Federación Rusa en abril de 2010. Benin firmó el 28 de

El Acuerdo es un texto de naturaleza obligatoria y expansiva, debido a su alcance mundial previsto en el art. 3.5, lo que llevó a entidades como la UE a interpretar que “se aplicaría en todos los puertos del mundo, brindando con ello la oportunidad a todos los actores, incluidas entidades⁵⁶⁸ y entidades pesqueras, de aplicar el Acuerdo sin limitaciones en cuanto a su aplicación geográfica y su participación sustantiva”⁵⁶⁹. Ahora bien, como vimos al estudiar la figura de los Estados ribereños, la afirmación de la soberanía sobre sus puertos mediante la aplicación de derechos soberanos y el establecimiento de acuerdos regionales y subregionales de monitoreo, control y vigilancia de sus pesquerías (que incluyen medidas del Estado rector del puerto aplicables a los buques dedicados a la pesca o actividades relacionadas en sus aguas nacionales) llevó a concluir a algunos Estados que “no se les debía exigir la aplicación del Acuerdo a los buques pesqueros autorizados a pescar en aguas bajo su jurisdicción, salvo que los propios países lo consideraran necesario”⁵⁷⁰, en tanto que ya disponían de medidas equivalentes o más severas, incluso, para combatir la pesca IUU que las previstas en el Acuerdo, poniendo de manifiesto el carácter de “acuerdo de mínimos” del texto⁵⁷¹.

septiembre de 2010, Ghana el 28 de octubre de 2010, Mozambique el 4 de noviembre de 2010, Turquía el 9 de noviembre de 2010, Canadá, Francia y Kenia el 19 de noviembre de 2010. Myanmar y Sri Lanka depositaron el correspondiente instrumento de adhesión el 22 de noviembre de 2010 y el 20 de enero de 2011, respectivamente. Hasta la fecha, sólo cuatro miembros (Myanmar, Noruega, Sri Lanka y la UE) han ratificado o aprobado el instrumento o se han adherido a él, si bien en el 29º periodo de sesiones del COFI, trece miembros indicaron que habían puesto en marcha procesos internos encaminados a ratificar, aceptar o aprobar el Acuerdo. Desde ese periodo del COFI, Noruega y la UE han actuado en consecuencia: El 7 de julio de 2011, la UE aprobó el Acuerdo (véase al respecto la Decisión del Consejo, de 20 de junio de 2011, por la que se aprueba en nombre de la Unión, el Acuerdo referido, 2011/443/UE, DOUE L 191/1) y Noruega lo ratificó el 20 de julio de 2011.

Actualización de signatarios disponible online en <http://www.fao.org/Legal/treaties/037s-s.htm> (última visita: enero de 2012)

⁵⁶⁸ Por “entidades” a secas entendemos organismos de integración económica, como la propia Unión y las “organizaciones internacionales” a las que se refiere genéricamente el art. 305 CNUDM, expresamente mencionado al efecto por las delegaciones china y argentina respecto al art. 3.5 del Acuerdo. En la Consulta Técnica citada, párrafo 32

⁵⁶⁹ Párrafo 33 de la Consulta Técnica citada.

⁵⁷⁰ En particular, los países insulares del Pacífico Sur y Canadá. Véanse al respecto los párrafos 54 y 55 del Informe de la Consulta Técnica citada.

⁵⁷¹ Que el ribereño pueda establecer otras normas de mayor o equivalente jerarquía, es entendida como *conditio sine qua non* para la participación en el Acuerdo de los Estados defensores de la *creeping jurisdiction* como Chile que, en la Consulta Técnica anterior a su aprobación, consideraría “esencial” el carácter de mínimos del mismo, expresado en el Preámbulo y en su art. 4. Véase al respecto, el Informe de la Consulta técnica para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU, última sesión de la Consulta, del 24 al 28 de agosto de 2009, Informe de la Consulta, FIEL/R914, par. 20

El Acuerdo consta de diez partes y cinco anexos. La primera (arts. 1 a 6), establece las disposiciones generales, que incluyen la explicación de los términos utilizados, el objetivo y aplicación del Acuerdo, su relación con el Derecho Internacional y con otros instrumentos internacionales, la integración y coordinación a escala nacional y la cooperación e intercambio de información. Respecto a su aplicación, el Acuerdo se aplicará a todos los buques de pabellón distinto al del puerto (ribereño), estableciendo dos excepciones: buques de Estados vecinos con los que se coopere y que realicen actividades de pesca artesanal y buques contenedores que no llevan pescado o, si lo llevan, que ya haya sido descargado previamente.

La segunda parte del Acuerdo (arts. 7 a 10) versa sobre la entrada a puerto, estableciendo el proceso por el que se permitirá o denegará la entrada y uso de las terminales. Se prevé la designación pública y discrecional de los puertos en que los buques pueden solicitar la entrada, que deberán tener capacidad suficiente para poder llevar a cabo las inspecciones pertinentes. La notificación de entrada debe exigirse con antelación “suficiente”, entendiéndose por tal la que permita recopilar la información necesaria para determinar si el buque ha incurrido o no en actividades IUU, en base a la cual se decidirá si otorgar o denegar la entrada. Siempre que se cuente con pruebas suficientes⁵⁷² de que el buque en cuestión ha practicado o apoyado actividades IUU, se le denegará la entrada y, especialmente, si el buque figura en la black list de alguna OROP.

La parte tercera del Acuerdo (art. 11) se dedica al uso de los servicios portuarios, enumerándose las circunstancias en que éstos se denegarán, a saber: falta de autorización para pescar del Estado del pabellón o del ribereño respecto a las zonas bajo su jurisdicción, que existan evidencias fundadas de que el pescado a bordo ha sido capturado contraviniendo las medidas de los ribereños, si el Estado del pabellón, a petición de el del puerto, no confirma que el pescado a bordo ha sido capturado de conformidad con los requisitos de la OROP pertinente o que el Estado del puerto tenga motivos razonables para creer que se ha incurrido en pesca IUU, salvo que el buque pueda demostrar lo contrario⁵⁷³. La denegación del uso de los servicios y terminales

⁵⁷² Japón consideró que, “ante la falta de directrices claras en la aplicación generalizada del Acuerdo de 2009”, el Estado del puerto tenía la responsabilidad de interpretar determinadas previsiones, en concreto, de determinar si existen “pruebas suficientes”, “pruebas claras”, “motivos razonables” y “fundamentos claros” en aplicación de los arts. 9.4, 11.1.c) y e) y 18.1 del Acuerdo. Véase al respecto el párrafo 17 de la Consulta Técnica, última sesión (del 24 al 28 de agosto de 2009)

⁵⁷³ Art. 11.e.i) que actuaba de manera compatible con las medidas de conservación y ordenación pertinentes o ii) en el caso de provisión de personal, combustible, artes de pesca y otros suministros

portuarias se notificará al Estado del pabellón, y a los Estados ribereños y OROPs interesados, si bien en ningún caso se denegará el uso de los servicios esenciales para la seguridad o salud de la tripulación o la seguridad del buque, o para el desguace de éste.

La parte cuarta (arts. 12 a 19) describe los procedimientos inspectores y las acciones de seguimiento. Tienen prioridad en la inspección los buques sospechosos de participar en actividades IUU y aquellos a los que previamente se les haya denegado el uso de las terminales y servicios portuarios. En el Acuerdo se detallan las obligaciones a cumplir por los Estados del puerto para llevar a cabo las inspecciones, a saber: contar con inspectores debidamente capacitados e identificados como tales, cooperar con la tripulación y el capitán del buque durante la inspección, facilitando la comunicación con éstos (podrá recurrirse a interpretes) y obligación de minimizar las interferencias y molestias, de modo que no se ocasionen retrasos indebidos. El informe del Estado del puerto sobre la inspección se transmitirá al Estado del pabellón del buque inspeccionado y a otros Estados y organismos interesados, según proceda. Si la inspección determina que existen motivos fundados para creer que el buque realizó o apoyó actividades IUU, el Estado del puerto lo notificará con prontitud al del pabellón, denegando al buque el uso de sus terminales y servicios portuarios “siempre y cuando dichas medidas no se hayan aplicado ya al buque, de manera compatible con el presente Acuerdo, incluido el artículo 4” (art. 18.1.b).

La parte quinta (art. 20) se dedica a los Estados del pabellón, a los que se aplican obligaciones específicas cuando son parte del Acuerdo, requiriendo a sus buques que cooperen durante la inspección y debiendo investigar y tomar las acciones apropiadas cuando reciban un informe de inspección de un Estado del puerto indicando que existen razones fundadas de que uno de sus buques ha incurrido en actividades IUU. Deberá informar a las demás partes interesadas de las acciones tomadas al respecto. El Estado del pabellón instará a sus buques a usar sólo los puertos que actúen conforme al Acuerdo, alentando a las Partes del mismo a desarrollar procedimientos internacionales para identificar los Estados que no actúan de forma consistente con el Acuerdo.

La parte sexta (art. 21) evalúa las necesidades de los Estados en desarrollo, de modo que, proveyendo ayuda para fomentar su base jurídica y capacidades

en el mar, el buque que se aprovisionaba no era, en el momento del aprovisionamiento, un buque contemplado en el párrafo 4 del artículo 9.

técnicas y humanas, también éstos puedan aplicar el Acuerdo. La cooperación entre las Partes es aquí la pieza clave, pudiendo provenir la ayuda desde todos los niveles, incluyendo la cooperación Sur-Sur. El Acuerdo prevé el establecimiento de un grupo de trabajo *ad hoc* que haga las recomendaciones pertinentes respecto a los mecanismos de financiación, incluyendo un programa de contribución, identificación y movilización de fondos, así como criterios y procedimientos para guiar su aplicación y progreso. El COFI, en su 29º periodo de sesiones, pidió a la FAO que “formara un grupo de trabajo de composición abierta o un mecanismo similar para elaborar el proyecto de mandato destinado al grupo de trabajo especial previsto en el art. 21”⁵⁷⁴. Este grupo, que evaluaría también las necesidades en materia de capacidad y exploraría los mecanismos de financiación, se llevó a cabo mediante una reunión técnica celebrada en la sede de la FAO, en Roma, del 21 al 24 de noviembre de 2011, de la que nos ocuparemos ampliamente en el capítulo octavo dedicado al Acuerdo de 2009.

La parte séptima (art. 22) se dedica a la solución pacífica de controversias, pudiéndose entablar consultas entre las Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del Acuerdo. En caso de no resolverse la controversia a través de la consulta, las Partes podrán acudir a la negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, resolución judicial u otro medio pacífico de su propia elección. Como última instancia, el Acuerdo remite a las vías clásicas de solución de controversias previstas en el art. 287 de la CNUDM: CIJ, TIDM o arbitraje. Si por ninguna de ellas se llegara a un acuerdo, “las Partes deberán continuar las consultas y cooperar a fin de llegar a la solución de la controversia de conformidad con las disposiciones del Derecho Internacional relativas a la conservación de los recursos marinos vivos” (art. 22.3).

La parte octava (art. 23), de cara a conseguir el alcance mundial previsto en el art. 3.5, anima a las Partes a alentar a los terceros ajenos al Acuerdo a adquirir la condición de Parte en el mismo “[...]y/o a adoptar leyes y reglamentos y aplicar medidas compatibles con sus disposiciones”, en el entendimiento de que la eficacia del Acuerdo dependerá del número de países que se comprometan a obligarse por sus disposiciones. En su segundo párrafo, el art. 23 hace referencia a la adopción (por parte de los Estados Parte en el Acuerdo) de “medidas justas, no discriminatorias y transparentes [...]”

⁵⁷⁴ FAO, Informe de Pesca y Acuicultura No. 973, FIPI/R973, Informe del 29º periodo de sesiones del Comité de Pesca, Roma, 31 de enero a 4 de febrero de 2011, FAO, Roma 2011, pág. 33

para desalentar las actividades de los terceros que comprometan la aplicación efectiva del presente Acuerdo”, en clara alusión al PAI-IUU.

La parte novena (art. 24) se dedica al control del Acuerdo de modo que “se monitoree y examine de forma regular y sistemática” la correcta aplicación del mismo, evaluándose los progresos conseguidos en el logro de sus objetivos. Se plantea, al igual que en el FSA’95, que cuatro años después de su entrada en vigor, se reúnan las Partes a fin de “examinar y evaluar la eficacia” del Acuerdo en el logro de sus objetivos.

Por último, la parte décima establece las disposiciones finales referentes a:

- firma (art. 25),
- ratificación, aceptación o aprobación (art. 26),
- adhesión (art. 27)
- participación de las organizaciones regionales de integración económica (art. 28),
- entrada en vigor (art. 29),
- reservas y excepciones (que no se admiten, art. 30),
- declaraciones, que tendrán por objeto armonizar la normativa interna con las disposiciones del Acuerdo, cuyos efectos no podrán modificarse ni excluirse, art. 31),
- aplicación provisional (art. 32),
- enmiendas, que se podrán proponer “una vez transcurrido un periodo de dos años desde la fecha de entrada en vigor del Acuerdo.”(art. 32.1) y que “se adoptará solamente por consenso de las Partes que estén presentes en la reunión en que se proponga su adopción” (art. 32.4), únicas para las que la enmienda entrará en vigor (amén de para las Partes que posteriormente ratifiquen, acepten o aprueben la enmienda, para las que entrará en vigor noventa días después de depositar cualquiera de esos instrumentos). El artículo diferencia los instrumentos depositados por una organización regional de integración económica que “no se sumará a los que hayan sido depositados por sus Estados miembros.” (art. 33.5)
- Anexos (art. 34), que son cinco y forman parte integrante del Acuerdo. Las enmiendas a los mismos se adoptarán “por dos tercios de las partes que estén presentes en la reunión en que se examine la propuesta de enmienda”, si bien se hará “todo lo posible por llegar a un acuerdo por consenso sobre toda enmienda a un Anexo”. La enmienda de un anexo

será efectiva sólo para “las Partes que hayan notificado su aceptación a contar de la fecha en que el Depositario reciba la notificación de aceptación por un tercio de las Partes en este Acuerdo, en función del número de las Partes en la fecha de adopción de la enmienda”, entrando en vigor para las demás Partes cuando el Depositario reciba su aceptación.

- Denuncia (art. 35)
- El Depositario (art. 36)
- Textos auténticos (art. 37)

Los cinco anexos consisten en la documentación e información mínima (los arts. 8 y 13 hacen referencia al carácter de norma mínima de los mismos) a utilizar por el Estado del puerto para permitir la entrada a sus terminales (el Anexo A recopila la información previa a facilitar por los buques extranjeros que solicitan la entrada a puerto) y durante las inspecciones (el Anexo B establece los procedimientos de inspección del Estado del puerto, el Anexo C es el modelo de informe de los resultados de la inspección, el Anexo D establece los sistemas de información sobre las medidas del Estado rector del puerto y el Anexo E establece las directrices para la capacitación de los inspectores).

CAPITULO VI

PRÁCTICA INTERNACIONAL

I. INTRODUCCIÓN

En el presente Capítulo veremos cómo OROPs y Estados individuales luchan contra la pesca IUU y sus actividades conexas mediante el establecimiento de medidas del Estado rector del puerto (en adelante PSM, abreviación inglesa de Port State Measures) acordes con las disposiciones del Acuerdo'09 al respecto, haciendo referencia a las OROPs más representativas y a los Estados que más se han involucrado en el problema, principalmente, a través de la creación de Planes de Acción Nacionales (PAN) y de su participación activa en distintos foros internacionales. Dedicaremos, igualmente, un epígrafe a la actividad específica de la Unión Europea, entendida como paradigma de organización regional de integración económica que, mediante el establecimiento de políticas concretas (la Política Pesquera Común; PPC) y la creación de una legislación *ad hoc* (principalmente el Reglamento 1005/2008, cuyas disposiciones relativas a las medidas del Estado rector del puerto contra la pesca IUU serán objeto de especial análisis) busca la conservación y uso sostenible de unos recursos pesqueros tan escasos como demandados por sus Estados Miembros.

II. ORGANIZACIONES REGIONALES DE ORDENACIÓN PESQUERA (OROPS)

El Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la CNUDM relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios de 1995 (FSA'95) fue pionero en establecer formalmente los derechos y deberes del Estado rector del puerto respecto a los buques pesqueros extranjeros que se encontraran voluntariamente en sus terminales (art. 23), al tiempo que se refería a las OROPs (Parte III, arts. 8 a 16) como instrumento básico para lograr los objetivos de sostenibilidad y rendimiento máximo sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros bajo su control. La Comunidad Internacional reconoce la necesidad continua de fortalecer la cooperación, tanto a nivel internacional, como entre las instituciones que trabajan a nivel regional, de

modo que se incremente la cobertura ejercida por las OROPs, lo que aseguraría una mayor protección (que abarcaría a todas las especies y zonas de AM) e interacción entre organismos. Para que ello sea posible, el fortalecimiento y coordinación de los Estados implicados es esencial, siendo evidente el papel de las medidas del Estado rector del puerto (en adelante PSM, siglas de la expresión inglesa *Port State Measures*). Con la aprobación en 2009 del Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto contra la pesca IUU (PSA en sus siglas en inglés), la importancia de este Estado se patentiza y, con ella, la necesidad de implementar la cooperación regional a través de las OROPs para adoptar todas las PSM necesarias, acordes con el Derecho Internacional, tal como establece la Resolución 65/38⁵⁷⁵. Ahora bien, la forma e intensidad con que las distintas OROPs aplican las PSM varía: mientras algunas limitan su actividad a determinadas especies y tipos de buques que enarbolan pabellones concretos, otras adoptan un enfoque expansivo, postura más acertada, a nuestro juicio, por cuanto más cercana a las previsiones del Acuerdo'09 y por su alcance lógicamente mayor. Esto provoca una disparidad de criterios que debilita la eficacia del sistema en su conjunto, habida cuenta de la necesidad de armonización de medidas y fortalecimiento de las mismas de cara a frenar el problema creciente de las actividades IUU.

Las OROPs se consideran un sujeto importante en la toma de decisiones y posterior actuación contra las actividades IUU dada la amplitud⁵⁷⁶ de las zonas que abarcan, en el entendimiento de que las PSM sólo resultarán eficaces en la lucha contra la pesca IUU si se aplican de un modo uniforme en todos los océanos del mundo, por lo que, amén de los esfuerzos individuales de los Estados para ratificar y aplicar el Acuerdo, es necesario que se adopten, dentro del marco de las distintas OROPs, medidas acordes con este nuevo estándar mínimo internacional. Las PSM sirven de complemento a las medidas tradicionales para combatir las actividades IUU utilizadas por los Estados ribereños, al tiempo que proporcionan un elemento de control adicional. Combinadas, estas medidas contribuirán notablemente en la lucha contra las actividades IUU, especialmente si los Estados del puerto colaboran

⁵⁷⁵ A/RES/65/38, Sustainable fisheries including through the 1995 Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations Convention on the law of the sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks, and related instruments. 30 March 2011. Paras. 49, 50, 51 y 52.

⁵⁷⁶ Si bien es cierto que no cubren todo el espacio acuático global y que sólo la Comisión Ballenera internacional tiene alcance mundial, las OROPs abarcan la mayoría de áreas pesqueras importantes y tratan los intereses de las especies más demandadas/amenazadas.

compartiendo la información de que disponen con el resto de actores implicados.

En el presente epígrafe se tratará de dar una visión panorámica de las medidas relativas al Estado del puerto establecidas por las principales OROPs, de modo que pueda comprobarse su grado de aplicación del PSA, las lagunas y deficiencias en las que incurren respecto a éste y las posibles formas de atajarlas. No siendo el objeto de este trabajo el estudio pormenorizado⁵⁷⁷ de todas las OROPs existentes, se adoptará un enfoque generalista que abarcará las organizaciones más relevantes con competencias en los principales mares y océanos, a saber: en el océano Atlántico se estudiarán la ICCAT, la NEAFC y la NAFO, respecto al Mar Mediterráneo, entendido como paradigma del mar semicerrado, rico en especies altamente demandadas como el atún rojo y por su importancia tradicional como medio comunicador entre Europa y el norte de África, se hará referencia a la Comisión General de pesca para el Mediterráneo (GFCM), el océano Índico se estudiará a través de la IOTC, el Pacífico a través de la WCPFC y la FFA (que se estudiarán de forma conjunta) en su parte asiática y la IATTC en la sudamericana, y analizaremos la situación de las medidas presentes en el océano Antártico mediante el estudio de la CCAMLR.

a. ICCAT

La ICCAT (International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas) adolece de lagunas en algunas de sus PSM, y de sobrerregulación en otras, especialmente las destinadas a los buques que transportan atún rojo que son, con diferencia, las PSM más completas de esta OROP, lo que dificulta la labor de identificar un estándar mínimo aplicable a todos los buques que operan dentro del área de acción de la organización, en detrimento, además, del resto de especies protegidas por la ICCAT (rabil, pez espada, patudo, marlín y atún blanco) que también son objeto de pesca IUU.

Pew Environmental Group aconsejó el establecimiento de un conjunto de mínimos inspirados en el Acuerdo de 2009⁵⁷⁸, pudiendo establecer medidas

⁵⁷⁷ Véanse al respecto, E.M. VAZQUEZ GOMEZ, *Las Organizaciones Internacionales de Ordenación Pesquera. La cooperación para la conservación y gestión de los recursos vivos del Alta Mar*. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía, 2001, y A. COX, L. RENWRANTZ & I. KELING, *Strengthening Regional Fisheries Management Organizations*, OECD Publishing, 2009

⁵⁷⁸ En concreto, la ICCAT debe requerir la inspección de todos los buques presuntamente involucrados en actividades de pesca IUU, mejorar los estándares mínimos para la realización de

más severas “to certain species or vessel types”⁵⁷⁹, recomendación que no se tuvo en cuenta durante la vigésimo segunda reunión de la organización (19 de noviembre de 2011, Estambul, Turquía), donde no se hizo referencia explícita a las PSM, no adoptándose resoluciones nuevas al respecto. Así las cosas, las principales (y más actuales al tiempo de escribir) PSM adoptadas por la ICCAT son las siguientes: la Resolución 02-23, en vigor desde el 4 de junio de 2003, que impide el desembarco y transbordo de capturas por buques de Estados no parte en la organización que estén incluidos en alguna *black list* (los conocidos como “IUU-listed vessels”). Respecto de los buques de Estados miembros en la misma situación, la misma medida se aplica desde junio de 2007. Igualmente, la Resolución 06-12 (en vigor desde el 13 de junio de 2007) prohíbe el acceso a los puertos de los Estados miembros de la ICCAT a los buques de Estados no miembros, Estados cooperantes no miembros y Estados miembros incluidos en una *black list*. En todo caso, ICCAT únicamente prohíbe la entrada en puerto a buques de pesca IUU que aparecen en las listas, y no a aquellos que, aun realizando actividades IUU, no han sido listados, sin ni siquiera exigirse la inspección de los mismos si éstos se encontraran en puerto. En ninguna de estas resoluciones hay definiciones uniformes de “pesca”, “actividades relacionadas con la pesca”, “buque” o “pesca IUU”⁵⁸⁰, por lo que las PSM carecen de un carácter sistemático y exhaustivo, si bien en algunos aspectos específicos son más inclusivas que las previstas en el propio Acuerdo de 2009, a saber:

- a. Las PSM de ICCAT se aplican tanto a los buques nacionales como a los fletados⁵⁸¹.

inspecciones portuarias y elaborar directrices para la formación de los inspectores, todo lo cual ayudaría a mejorar la eficacia de los sistemas de control que ya están en vigor (léase sistemas de documentación de capturas y programas estadísticos) permitiendo con ello a los funcionarios del Estado rector del puerto verificar el grado de precisión de la documentación, reduciendo así los casos de fraude. Pew Environmental Group, *Cerrar la brecha: Comparación de las medidas del Estado rector del puerto de las OROPs atuneras con las del Acuerdo de la FAO sobre medidas del Estado rector del puerto*, PEW, Junio de 2011, p. 7.

⁵⁷⁹ *Policy Statement: Recommendations to the 22nd. Annual Meeting of ICCAT. Time to tackle what's really in the net*. Pew Environmental Group, 2011, p. 18. Pew recomendó tratar el tema de las PSM de cara a reforzar y controlar los esfuerzos contra la pesca IUU. Habida cuenta del carácter subdesarrollado de gran parte de sus miembros, Pew aconsejó a la ICCAT la adopción gradual de PSM acordes con el Acuerdo de 2009, especialmente con su art. 21.

⁵⁸⁰ La única definición de buque que da la ICCAT aparece en la Resolución 08-05 (2 a), que se aplica únicamente al atún rojo en el Atlántico oriental y en el Mediterráneo. La definición de pesca IUU de ICCAT parece ser únicamente aplicable a los fines de listar buques de pesca IUU (Resol. 09-10, art. 1)

⁵⁸¹ Recomendación 02-21 sobre fletamento de buques de pesca, art. 11: A menos que esté específicamente dispuesto en el acuerdo de fletamento y, en coherencia con las leyes y regulaciones locales pertinentes, la captura de los barcos fletados debe desembarcarse exclusivamente en los

- b. Los buques artesanales no están exentos de las PSM de ICCAT, si bien algunas de estas medidas sólo se aplican a buques con eslora de 20 m. o superior⁵⁸².

El requisito de solicitud de información previa a la entrada a puerto del buque extranjero (art. 8 Acuerdo'09) sólo lo aplica la ICCAT a los buques que transportan atún rojo (Resol. 08-05, arts. 63 y 67), una limitación *ratione materiae* que juega a favor de los operadores IUU. Igualmente, la designación de puertos la establece la ICCAT sólo para los buques que transporten atún rojo a bordo y deseen descargarlo o transbordarlo, garantizando la Res. 08-05 (arts. 62 y 66) la cobertura de inspección completa de las operaciones de desembarque y transbordo en relación con los buques de atún rojo por parte de las partes contratantes y las partes no contratantes colaboradoras, en tanto que Estados del puerto.

Respecto a las inspecciones llevadas a cabo por ICCAT, las partes no contratantes colaboradoras deben asegurarse de que haya una cobertura de inspección total de todos los buques durante todas las horas y lugares de transbordo de atún rojo, así como de todos los buques de partes no contratantes que hayan sido avistados pescando en contravención de las medidas de la ICCAT (Rec. 09-10, art. 9), medida que se extiende respecto a las importaciones de patudo y pez espada (Rec. 01-21, Anexo 1 y Rec. 01-22, Documento adjunto 1, párrafo 2).

La Recomendación 97-10 establece un esquema de inspección en puerto cuyo objetivo es asegurar el cumplimiento individual de cada buque y facilitar la vigilancia global (sin discriminación) de las pesquerías de especies ICCAT de cada una de las Partes, estableciendo una serie de normas mínimas. Sin embargo, respecto a los buques de las Partes contratantes, ICCAT sólo ha desarrollado la obligación de inspeccionar buques de atún rojo, incluso en aquellos casos en que los buques sean sospechosos de haber llevado a cabo

puertos de la Parte contratante fletadora o bajo su supervisión directa, con el fin de garantizar que las actividades de los barcos fletados no menoscaban las medidas de conservación y ordenación de ICCAT. La empresa fletadora debe estar legítimamente establecida en la Parte contratante fletadora.

⁵⁸² Véanse Recomendación 09-10 para enmendar de nuevo la recomendación de ICCAT para establecer una lista de buques supuestamente implicados en actividades de pesca IUU en la zona del Convenio de ICCAT, art. 12 y Recomendación 09-08 sobre el establecimiento de un registro de ICCAT de buques con una eslora total de 20 metros o superior con autorización para operar en la zona del Convenio, art. 1. Ambas incluidas en el Compendio de recomendaciones y resoluciones en materia de ordenación adoptadas por ICCAT para la conservación de los túnidos atlánticos y especies afines, ICCAT, Agosto, 2011. Versión española disponible online en http://www.iccat.es/Documents/Recs/ACT_COMP_2011_ESP.pdf

operaciones de pesca IUU. ICCAT tampoco ha desarrollado directrices para la formación de inspectores.

En conclusión, si bien las PSM están (más o menos) en sintonía con el Acuerdo de 2009, su enfoque es poco sistemático y podrían ser más concretas, sobre todo en lo relativo a las inspecciones portuarias y a las prohibiciones aplicables a los buques involucrados en actividades IUU. A tal efecto, PEW Environmental Group recomienda la adopción de medidas que permitan designar y dar a conocer la lista de puertos de desembarque y transbordo de atún rojo a todos los puertos donde pueden entrar buques extranjeros que transporten cualquier especie de las protegidas por ICCAT, adoptar medidas que exijan su notificación previa antes de solicitar la entrada a puerto, independientemente de la finalidad de la visita y de la especie transportada, denegar la entrada a puerto a cualquier buque que incurra en actividades IUU, no sólo a los incluidos en una *black list*, exigir la inspección de todos los buques sospechosos de prácticas IUU, no sólo de los que transportan atún rojo o enarbolan pabellón de partes no contratantes.

En el ámbito comercial, ICCAT ha desarrollado una serie de medidas transparentes y multilaterales contra las partes que actúen contraviniendo las medidas de conservación al tiempo que, en la línea iniciada por CCAMLR con el Catch Documentation Scheme (CDS), ha establecido un Statistical Documentation Program (SDP) para el atún rojo, el patudo y el pez espada “for the purpose of identifying the origin of any bluefin tuna in order to support the implementation of conservation and management measures”⁵⁸³.

b. NEAFC

Si a principios de los noventa la NEAFC (North East Atlantic Fisheries Commission) se consideraba más bien un órgano consultivo que una OROP activa que adoptase medidas de conservación y gestión (de hecho, sólo adoptó dos hasta 1995, una en 1984 sobre tamaño mínimo de redes para la pesca del abadejo, y otra en 1986 sobre idéntica cuestión, pero para la pesca de la

⁵⁸³ Rec. 09-11, Recommendation by ICCAT amending the Recommendation08-12 on an ICCAT Bluefin tuna Catch Documentation Program.

bacaladilla⁵⁸⁴), desde mediados de los noventa ha sufrido una serie de cambios profundos, culminando con las enmiendas a su Convención⁵⁸⁵.

El enfoque ecosistémico y el principio de precaución han sido las características principales de su actividad y, respecto a nuestro objeto de estudio, esta OROP fue pionera en el establecimiento de PSM más duras que las habituales. En el entendimiento de que la actitud de las OROPs de impedir la entrada a los puertos de sus partes contratantes sólo a los buques listados no solucionaba el problema⁵⁸⁶, se convino que las partes no contratantes estuvieran directamente involucradas en la lucha contra las actividades IUU. Las medidas de la NEAFC, según las cuales los buques que hayan sido identificados practicando o apoyando actividades de pesca IUU, no podrán entrar en ningún puerto de un Estado miembro NEAFC, se consideraron como de aplicación extensiva al resto de OROPs por la Conferencia Ministerial sobre medidas contra la pesca IUU (Trondheim, Noruega, 7 de agosto de 2006) donde, ante la cuestión de cuáles eran los pasos que se estaban dando, tanto a nivel regional como internacional, para frenar la pesca IUU y la venta de pescado descargado ilegalmente, los gobiernos noruego, danés y sueco enfatizaron la importancia de introducir personal especializado (official management of ports), apoyando la creación de un texto internacional de carácter obligatorio sobre PSM, al tiempo que se hacía hincapié en la necesidad de cooperación entre NEAFC y NAFO mediante el establecimiento de listas de buques IUU confirmados como tal, con vistas a “establish a Pan-Atlantic list of those vessels so that all RFMOs can take appropriate action against them”.

En la conferencia de dos años después⁵⁸⁷, los participantes se congratularon de la reducción de las actividades IUU en la zona, si bien eran conscientes de que tales actividades “may also have been displaced from the North Atlantic to other regions, in particular in Africa and Asia”, por lo que el

⁵⁸⁴ NEAFC Recommendation 1 adopted at the 3rd Annual Meeting of NEAFC, 27-28 November 1984: Minimum mesh size when fishing for capelin y NEAFC Recommendation 2 adopted at the 5th Annual Meeting of NEAFC, 18-20 November 1986: Minimum mesh size when fishing for blue whiting. Estas recomendaciones establecían un mínimo de 16 y 35 mm., respectivamente.

⁵⁸⁵ El texto de la Convención originaria de la NEAFC (en vigor desde 1982) ha sido enmendado en 2004 y 2006. La enmienda de 2006 se aplica al preámbulo y los arts. 1,2 y 4. Aún no está en vigor, pero se aplica provisionalmente por medio de la Declaración de Londres de 18 de noviembre de 2005. El texto de la “nueva” convención está disponible online en http://www.neafc.org/system/files/london-declaration_and_new_convention.pdf

⁵⁸⁶ Pues cabe la posibilidad de que los buques de partes no contratantes desembarquen sus capturas en otros puertos de partes no contratantes pero lleguen a los mercados de las partes contratantes por medio del transporte terrestre.

⁵⁸⁷ 13th NEAFC Minister Conference, St Julian's, Malta, 22-24 May 2008

mantenimiento de las labores de vigilancia siguió considerándose primordial. Respecto a las medidas del Estado del puerto, se siguió apoyando la conclusión de un texto obligatorio por parte de la FAO, si bien la aprobación de éste en 2009 no tuvo la repercusión esperada en las conferencias ministeriales posteriores, que se ocuparon de otros menesteres⁵⁸⁸.

Ahora bien, en lo concerniente a la evolución de las PSM de la NEAFC, hay que remontarse a 1999, cuando entraron en vigor los dos proyectos principales de esta OROP: el *Scheme of control and enforcement in respect of fishing vessels fishing in areas beyond the limits of national fisheries jurisdiction in the Convention Area*, y el *Scheme to promote compliance by non-contracting party vessels with recommendations established by NEAFC (NCP Scheme)*. El primero, incluye medidas de control y monitoreo de pesquerías, introduce el deber de recopilar y comunicar las informaciones procedentes de los sistemas de VMS, establece un procedimiento inspector y fija sanciones para los buques infractores. El segundo, enmendado en 1999, 2001, 2003 y 2004, refleja los objetivos básicos del PAI-IUU e introduce, entre sus aportaciones más significativas, un sistema de dos listas negras, establecido por el PECCOE⁵⁸⁹ en 2001, junto con las medidas a tomar respecto a los buques que aparezcan en ellas. La primera lista (A-list) es una lista de observación donde los buques permanecen de manera provisional: cuando buques de partes no contratantes son avistados practicando actividades IUU en el área de la Convención (*Regulatory Area*), se incluyen inmediatamente en esta lista. Si tales buques entran a puerto, no serán autorizados a descargar ni transbordar las capturas y serán inspeccionados. Tampoco podrán usar los servicios portuarios y está prohibida cualquier tipo de asistencia por parte de buques con pabellón de partes contratantes. La segunda lista (B-list) tiene carácter definitivo: si el Estado del pabellón del buque no puede proporcionar la información requerida por la Secretaría, el buque se incluirá en esta lista, lo que conlleva que no estará autorizado a entrar a puerto ni a pescar en aguas bajo

⁵⁸⁸ La 14ª Conferencia (Kaliningrado, Federación Rusa, 3-6 junio 2009) versó sobre la distribución de cuotas entre las OROPs y arreglos presentes en la zona, la 15ª (O'Leary, Prince Edward Island, Canadá, 5-8 julio 2010) sobre la necesidad de informar detalladamente de las capturas efectuadas como medio para asegurar la sostenibilidad de los recursos en la zona, y la 16ª (y última hasta el momento: Thorshavn, Islas Faroe, 8-9 junio de 2011), sobre la gestión sostenible y el enfoque ecosistémico. Los comunicados de todas las conferencias ministeriales (The North Atlantic Fisheries Ministers' Conference) están disponibles online en <http://www.dfo-mpo.gc.ca/international/media/nafmc-eng.htm>

⁵⁸⁹ Permanent Committee on Control and Enforcement. Su función principal es revisar el cumplimiento del Control and Enforcement Scheme, informar de su cumplimiento a las partes contratantes, resolver cuestiones técnicas y vigilar la implementación del NCP Scheme.

jurisdicción de las partes contratantes. Las partes contratantes no podrán conceder su pabellón a los buques incluidos en esta lista, pudiendo, además, alentar a importadores y transportistas a no emprender negocios con ellos.

Durante la reunión anual de la NEAFC en noviembre de 2006⁵⁹⁰ ambos Scheme se unificaron, reemplazándose por el nuevo *Scheme of control and Enforcement*, en vigor desde mayo de 2007, siendo la principal novedad la introducción de un sistema de control portuario que, mediante la práctica de inspecciones en los puertos europeos designados al efecto, establece la prohibición de descargar pescado congelado del que [el Estado del pabellón] no haya verificado su origen legal. El nuevo Scheme introduce, además, provisiones de control como el marcado de las artes, el etiquetado del pescado capturado, la recopilación y presentación de los datos relativos a las capturas, esfuerzo pesquero, transbordos realizados y de los datos de los sistemas de VMS a bordo, inspecciones en el mar, procedimientos sancionadores, etc.

Respecto a las PSM, el Scheme recoge de manera bastante fidedigna los estándares mínimos de actuación del FAO Model Scheme, por entonces, el texto internacional más reciente sobre medidas del Estado rector del puerto. Entre otras, se refiere a la necesidad de notificación previa de entrada a puerto por parte del capitán de un buque que enarbole pabellón de una parte no contratante.⁵⁹¹ El Estado del puerto deberá remitir la información “sin retraso” al Estado del pabellón del buque solicitante, a la Secretaría y a las partes contratantes interesadas, prohibiendo la entrada a los buques que no hayan solicitado notificación previa ni especificado la información requerida. El art. 40, dedicado a las inspecciones en puerto, establece el procedimiento a seguir cuando un buque de un Estado no parte entre en el puerto de una parte contratante, debiendo ser inspeccionado por funcionarios cualificados que elaborarán el informe pertinente (según las directrices previstas en el art. 27), no permitiendo la descarga o transbordo “until this inspection has taken place”. Si durante la inspección el capitán del buque no ha cumplido con

⁵⁹⁰ 25th Annual Meeting of the North-Atlantic Fisheries Commission, 13-17 November 2006, London. En la misma reunión, NEAFC y NAFO acuerdan la creación de un listado de buques IUU panatlántico reconociendo recíprocamente las listas negras de una y otra. Este sistema de cruce de listas es, empero, de ámbito limitado en cuanto ambas OROPs cubren pesquerías similares y tienen zonas de convenio geográficamente próximas.

⁵⁹¹ Art. 39 del Scheme of Control and Enforcement, remitiéndose a su art. 22 respecto a la forma. Utilizamos la versión más actual del texto, fruto de la vigésimo novena reunión anual de la NEAFC (Noviembre 2010) Fecha del texto: 4/2/2011

alguna de las previsiones del art. 19⁵⁹² se presumirá que el buque ha incurrido en actividades IUU. La información sobre los resultados de las inspecciones y las acciones subsiguientes que se tomen al respecto, se transmitirán inmediatamente a la Secretaría, que colgará una copia del informe inspector en la web y enviará otra al Estado del pabellón (art. 40.3). Si de la inspección se deduce que el buque ha contravenido las recomendaciones de la NEAFC (o si el capitán ha incumplido alguna de las previsiones del art. 19 ya vistas), la descarga y transbordo de pescado se prohibirán “unless the master of the vessel provides satisfactory evidence to the component authorities proving that the fish were caught outside the Regulatory Area or in compliance with all relevant Recommendations established under the Convention”⁵⁹³.

El Scheme establece un sistema de reparto de información, tanto a las partes y organismos interesados (art. 42), como a la propia Secretaria (art. 43), informándola del volumen de inspecciones efectuadas durante el año y de cualquier otra información “which may be relevant for the identification of Non-Contracting Party vessels that might be carrying out IUU fishing activities in the Convention Area” (art. 43.2). El art. 44 se refiere al sistema de doble listado ya explicado antes que, en puridad, continua igual. El art. 45 establece de forma sistemática las medidas a tomar por parte de las partes contratantes respecto a los buques listados, a saber: deben ser inspeccionados de acuerdo con las previsiones del art. 40 cuando entren en sus puertos, no están autorizados a descargar o transbordar en aguas bajo su jurisdicción, no está permitida ningún tipo de asistencia por parte de buques de Estados parte,

⁵⁹² *Ibidem*, Art. 38.3 (inspecciones en el mar) y art. 40.2 (inspecciones en puerto) en referencia a los cinco primeros supuestos del 19. Tales supuestos son los siguientes:

Art. 19: Obligations of the vessel master during the inspection procedure. The master of a fishing vessel shall:

- a. facilitate prompt and safe boarding and disembarkation of inspector by providing a boarding ladder constructed and used as described in Annex XIV;
- b. If a mechanical hoist is provided, ensure that its ancillary equipments are of a type approved by the national administration. It shall be of such design and construction as to ensure that the inspector can be embarked and disembarked in a safe manner including a safe access from the hoist to the deck and vice versa. A boarding ladder complying with the provisions of paragraph 1 of this article shall be kept on deck adjacent to the hoist and available for immediate use;
- c. co-operate with an assistant in the inspection of the fishing vessel conducted pursuant to these procedures, and shall not obstruct, intimidate or interfere with the inspectors in the performance of their duties;
- d. allow the inspectors to communicate with the authorities of the flag Contracting Party and the inspecting Contracting Party; and
- e. provide access to any areas, decks and rooms of the fishing vessel, catch (whether processed or not), nets and other gear, equipment and any information or documents which the inspector deems necessary in accordance with article 18.2

⁵⁹³ *Ibidem*, Art. 41

ni tampoco el uso de los servicios portuarios. Las dos últimas medidas no se aplicarán a los buques incluidos en la lista A (provisional) respecto de los cuales el PECCOE haya recomendado a la Comisión su salida de la misma. El párrafo 1 del mismo art. 45 establece una serie de medidas adicionales para los buques incluidos en la lista B, a saber:

- Prohibir la entrada de tales buques a sus puertos
- No concederles la autorización para pescar en aguas bajo su jurisdicción
- Prohibir su reabastecimiento (tanto de víveres como de combustible)
- Denegar la concesión de su pabellón (de los Estados miembros) a tales buques.
- Prohibir las importaciones de pescado de esos buques.
- Prohibir la importación, transporte derivado del transbordo y tráfico de pescado capturado por tales buques.
- Recolectar e intercambiar información con otras partes contratantes o partes cooperantes no contratantes con la finalidad de detener, controlar y prevenir la proliferación de certificados falsos de importación o exportación de pescado provenientes de esos buques.

Desde el uno de enero de 2012 la NEAFC ha iniciado un nuevo sistema online de control portuario, basado en el existente desde 2007. La nueva aplicación permite a los capitanes de los buques enviar, gestionar y seguir las notificaciones de los Estados del puerto sobre descargas de pescado congelado, más fácil y rápidamente que hasta ahora, por cuanto los trámites se agilizan, informatizándose. Los Estados del pabellón y del puerto que han suscrito y probado la aplicación son: la Federación Rusa, Noruega, Islandia, Islas Feroe, Groenlandia, Países Bajos, Dinamarca, Gran Bretaña, Lituania, Estonia, Alemania, Francia y España⁵⁹⁴, cuyos buques y puertos usarán el sistema para enviar los formularios pertinentes (PSC1, cuando el buque descargue sus propias capturas y PSC2 cuando el buque haya participado en operaciones de transbordo, en cuyo caso se usará un formulario distinto para cada buque donante) de acuerdo con las disposiciones del Capítulo V del Scheme of Control and Enforcement ya estudiado, a las que nos remitimos⁵⁹⁵.

⁵⁹⁴ Irlanda y Suecia están todavía en fase de prueba.

⁵⁹⁵ Todos los formularios y códigos, listas de puertos designados y guías del usuario, disponibles online en <https://psc.neafc.org>

c. NAFO

Dada la vecindad de las áreas cubiertas por NEAFC y NAFO⁵⁹⁶, sus sistemas de control a menudo se solapan e interactúan, como vimos en el caso de las listas negras panatlánticas y veremos en la utilización, por parte de NAFO, del sistema de formularios PSC 1 y 2 previsto por NEAFC. NAFO (Northwest Atlantic Fisheries Organization), al igual que NEAFC, distingue entre los buques de partes no contratantes y los buques con pabellón de uno de sus Estados miembros que quieran entrar a puerto y descargar o transbordar sus capturas, disponiendo al efecto de sistemas de actuación distintos pero que, con frecuencia, comparten requisitos similares en lo procedimental.

De cara a combatir las actividades IUU provocadas por buques de Estados no miembros, la NAFO adoptó en 1997 su Scheme to promote compliance by non-contracting party vessels with conservation and enforcement measures established by NAFO (NAFO/GD Doc. 97/6) que conminaba a los Estados del puerto de sus partes contratantes a llevar a cabo ciertas medidas de control adicionales, al presumir que los buques no miembros avistados realizando actividades de pesca⁵⁹⁷ en su área de regulación, estaban contraviniendo las medidas de conservación y gestión de esta OROP. Si el buque entraba en un puerto de un Estado miembro, debía ser inspeccionado y el Estado del puerto debería prohibir la descarga o transbordo de pescado, a menos que se demostrase que éste había sido capturado fuera del área de regulación de la NAFO. La descarga o transbordo de ciertas especies sólo se permitía si se demostraba que habían sido capturadas de acuerdo con las medidas de conservación y gestión pertinentes. Los Estados del puerto debían informar del resultado de las inspecciones a la Secretaría, a todos los miembros de la NAFO y al Estado del pabellón del buque inspeccionado. El resultado más notorio de este Scheme se dio en

⁵⁹⁶ Ambas OROPs extienden sus competencias tanto bajo jurisdicción nacional, como en aguas de AM: la NEAFC en la Zona 21 del mapa de la FAO (nordeste del Atlántico) y la NAFO en la Zona 27 (noroeste del Atlántico), cubriendo entre las dos la parte norte del Atlántico. Si bien la NASCO cubre exactamente las zonas 21 y 27, se limita *ratione materiae* a las reservas de salmón que migren fuera de las zonas de jurisdicción de pesca de los Estados costeros del Atlántico al norte de los 36° de latitud norte, a lo largo de su recorrido migratorio. Respecto al Atlántico, sólo la ICCAT tiene una proyección mayor.

⁵⁹⁷ El Scheme definía las “actividades pesqueras” de manera extensiva, similar a la prevista hoy día por el Acuerdo’09, incluyendo entre éstas: “fishing, fish processing operations, the transshipment of fish or fish products, and any other activity in preparation for related to fishing in the NAFO Regulatory Area.” Igualmente, el Scheme no se aplicaba solo a los buques pesqueros, “but also to other types of vessels that engaged in related activities, including transport vessels.”

1999, cuando se prohibió la descarga de pescado en las Islas Faroe de un buque que, avistado pescando en el área bajo control de la NAFO, no pudo demostrar que las capturas se habían realizado fuera de ésta ni que, las que se hicieron dentro, fueran conformes con las medidas de conservación y gestión de la NAFO⁵⁹⁸.

Desde diciembre de 2005 la NAFO prohíbe la descarga y transbordo de productos pesqueros y el uso de los servicios portuarios de sus Estados parte a los buques de Estados no parte incluidos en listas IUU⁵⁹⁹ y desde diciembre de 2006 se les deniega la entrada a puerto salvo en los casos de fuerza mayor previstos por el Derecho Internacional⁶⁰⁰. En el último texto del NAFO Conservation and Enforcement Measures (2012), las disposiciones dedicadas a los buques de Estados no parte se recogen en su Capítulo VIII (Non-Contracting Party Scheme, arts. 45 a 53), siendo de particular interés el art. 46.2, que acepta las listas negras establecidas por la NEAFC en tanto que vecina, por lo que "...a non-contracting party vessel that has been placed on the NEAFC IUU list is presumed to be engaging in fishing activities in the NAFO Regulatory Area and thereby undermining the effectiveness of Conservation and Enforcement Measures".

El art. 47 se refiere a las inspecciones en el mar y el 48 a las efectuadas en puerto, donde se seguirá un procedimiento idéntico al previsto para los buques con pabellón de Estados parte. El art. 49 prohíbe la descarga o transbordo de capturas realizadas en contravención de las medidas de conservación, a menos que se pruebe que el pescado se capturó fuera del área de la NAFO o que se aplicaron todas las medidas de conservación en la captura. El art. 50 establece la recopilación de información de los buques sospechosos de prácticas IUU y su inclusión en una lista provisional, al estilo de la A-list prevista por la NEAFC. El art. 51 trata del establecimiento de listas definitivas (las B-list de la NEAFC) a las que podrán trasladarse (o no⁶⁰¹) los buques incluidos en las provisionales, con los debidos requisitos de publicidad y reparto de información al respecto. El art. 51 incide de nuevo en la cooperación con la NEAFC a través de las listas conjuntas, en su párrafo

⁵⁹⁸ Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing organized by the Government of Australia in cooperation with FAO, Sydney, Australia, 15-19 May 2000, T. LOBACH, *Measures to be adopted by the port state in combating IUU Fishing*, p. 2, nota al pie n° 12

⁵⁹⁹ NAFO Conservation and Enforcement Measures (2006), Art. 48

⁶⁰⁰ NAFO Conservation and Enforcement Measures (2007), Art. 50

⁶⁰¹ Supuestos de salida de los buques incluidos en las listas previstos en NAFO Conservation and Enforcement Measures (2012), Art. 51.3

octavo.⁶⁰² El art. 52 establece una lista de las medidas a aplicar respecto de los buques listados, entre otras, la prohibición de cualquier interacción con los buques de Estados parte, la prohibición del reabastecimiento, reaprovisionamiento, entrada a puerto (salvo en casos de fuerza mayor), uso de los servicios portuarios, etc. Por último, el art. 53, establece el deber de cooperar de los Estados del pabellón de partes no contratantes con buques listados “in order to avoid undermining the effectiveness of the Conservation and Enforcement Measures adopted pursuant to the Convention”, cuyo comportamiento posterior se revisará en las reuniones anuales del Consejo General y con los que los buques de las partes contratantes habrán de restringir las exportaciones.

Respecto a los buques pertenecientes a los Estados partes de esta OROP, en 2009 se introdujeron nuevas medidas de conservación relativas al Estado del puerto. Durante la 30ª reunión de la Comisión (Vigo, septiembre de 2008) se adoptaron medidas sobre control portuario aplicables a la descarga y transbordo, en los puertos de los Estados parte, de las capturas efectuadas en el área de control de la NAFO que no hubieran sido previamente descargadas. Los principios básicos de las nuevas medidas adoptadas son:

1. exigencia de notificación previa de entrada a puerto por el capitán del buque,
2. confirmación del Estado del pabellón,
3. autorización para descargar o transbordar y
4. transparencia.

Estas medidas, que permiten a las partes contratantes la designación de puertos específicos para la descarga y transbordo, de modo que estén preparados para llevar a cabo inspecciones y dotados de inspectores debidamente cualificados, en la línea prevista por el Acuerdo de 2009, guardan

⁶⁰² *Ibidem*, Art. 51.8: Upon receipt of NEAFC’s IUU List and any relevant information regarding the list, the Secretariat shall circulate this information to the Contracting Parties. Notwithstanding paragraph 2, vessels that have been added to or deleted from the NEAFC IUU List that are flagged to non-Contracting Parties shall be incorporated into or deleted from the NAFO IUU List as appropriate, unless any Contracting Party objects with 30 days of the date of the transmittal by the Secretariat on the grounds that: a) there is satisfactory information to establish that any of the requirements in paragraph 3 (a)-(d) have been met with regard to a vessel placed on the NEAFC IUU List, or b) there is satisfactory information to establish that none of the requirements in paragraph 3 (a)-(b) have been met with regard to a vessel taken off the NEAFC IUU List. In the event of an objection to NEAFC IUU-listed vessel being incorporated into or deleted from the NAFO IUU List, such vessel shall be placed on the Provisional List. Article 50 shall not apply to vessels placed on the Provisional List pursuant to this paragraph.

similitudes con el sistema usado por la NEAFC desde 2007. Se incluyen en el Capítulo VI de la NAFO Conservation and Enforcement Measures (2012), que engloba los arts. 39 a 44.

El art. 39 indica el alcance del control ejercido, que se limitará a las descargas o transbordos de pescado o productos pesqueros capturados en el área de control de la NAFO por buques de partes contratantes en puertos de partes contratantes. Las capturas o productos no podrán haber sido previamente descargados o transbordados en puerto.

El art. 40 menciona los deberes de los Estados del puerto de las partes contratantes, incluyendo, además de los ya típicos de designación de puertos, establecimiento de un periodo mínimo de notificación previa (3 días que podrán variar dependiendo de la distancia entre pesquería y puerto), designación de una autoridad competente que sirva como punto de contacto para recibir notificaciones, confirmaciones y expedir autorizaciones, inspectores cualificados, etc., la necesidad de que el Estado del puerto autorice la descarga o transbordo que habrá de comunicar al capitán del buque mediante el envío de copia debidamente cumplimentada del formulario PSC1 o PSC2, según el caso. La copia deberá remitirse también a la Secretaría Ejecutiva. Por otra parte, siguiendo las directrices básicas de los MOU, el Scheme establece un mínimo cuantitativo de inspecciones a realizar de, “al menos”, el 15% de las descargas y transbordos efectuados durante el año.

Respecto al procedimiento inspector previsto, éste implicará el monitoreo de toda la descarga o transbordo, estableciéndose como deberes mínimos del Estado del puerto los siguientes:

- a) Cotejar las cantidades de cada especie descargada o transbordada:
 - i. con las cantidades reflejadas en el registro de a bordo,
 - ii. con los informes de capturas y actividad y
 - iii. con la información sobre las capturas provista en los formularios de notificación previa (PSC1 o 2⁶⁰³).
- b) Verificar y recopilar las cantidades (por especies) que quedan a bordo una vez terminada la descarga o transbordo.
- c) Verificar cualquier información derivada de las inspecciones llevadas a cabo conforme al Capítulo VI.

⁶⁰³ Los modelos de ambos formularios están disponibles en el Anexo I.L del Norwest Atlantic Fisheries Organization Conservation and Enforcement Measures. Serial No. N6001, NAFO/FC Doc. 12/1.

- d) Controlar las redes a bordo, recopilando su tamaño.
- e) Comprobar el tamaño de las capturas, de modo que se verifique el cumplimiento de los estándares mínimos.⁶⁰⁴

Cada inspección se documentará mediante el formulario PSC3⁶⁰⁵, que firmarán el inspector y el capitán de buque, pudiendo ambos incorporar los comentarios que consideren oportunos. Una copia del informe será para el capitán y otra se enviará al Estado del pabellón y a todos los demás Estados del pabellón de buques que hayan transbordado pescado al buque inspeccionado, amén de a la Secretaría Ejecutiva (art. 40.15). Durante todo el proceso inspector, el Estado del puerto hará todo lo posible para evitar retrasos indebidos, reduciendo al mínimo las interferencias e inconvenientes que afecten a la calidad del pescado (art. 40.16).

El art. 41 se dedica a los deberes del Estado del pabellón que deberá confirmar, mediante reenvío de copia debidamente cumplimentada del PSC1 o 2, que:

- a) El buque no ha sobrepasado la cuota asignada de capturas de las especies declaradas.
- b) Que la cantidad declarada de pescado a bordo ha sido debidamente acreditada mediante informes por especies y tenida en cuenta para posibles cálculos de esfuerzo pesquero o limitación de captura que puedan ser de aplicación.
- c) Que el buque que declara haber capturado el pescado estará autorizado para ello en la zona donde haya llevado a cabo su actividad.
- d) La presencia del buque en el área en la que ha declarado haber realizado las capturas deberá verificarse por medio de los datos del sistema VMS.

El art. 42 se dedica a las obligaciones del capitán del buque, siendo la principal la notificación previa (con tres días de antelación, que podrán variar según la distancia entre pesquería y puerto) de entrada a puerto, que deberá acompañarse del formulario PSC 1, cuando el buque descargue o transborde su propia carga, del PSC 2, que se usará cuando el buque participe en operaciones de transbordo, debiendo utilizarse un formulario distinto para cada buque donante, y de ambos formularios cuando el buque precise

⁶⁰⁴ *Ibíd.*, Art. 40.13. La traducción es nuestra.

⁶⁰⁵ Un modelo de formulario PSC 3 se incluye en el Anexo IV.C del NAFO Conservation and Enforcement Measures, *Ibíd.*, pp. 94-96

descargar tanto capturas propias como las recibidas en operaciones de transbordo. La notificación podrá cancelarse mediante la inclusión de la palabra “cancelado” (“cancelled”) en el PSC 1 o 2 que la acompaña. En línea con lo establecido en el FAO Model Scheme y en el Acuerdo’09, el capitán de buque colaborará en la inspección, no obstaculizándola ni interfiriendo en los deberes de los inspectores y dando acceso a todas aquellas zonas, capturas y artes a bordo, amén de proveer de cualquier información relevante requerida por los inspectores.

El art. 43 trata sobre el deber de publicidad, estableciendo la lista de los deberes de la Secretaría Ejecutiva, que deberá subir a la página web de la organización la lista de puertos designados, los periodos de notificación previa establecidos para cada Parte Contratante y la información sobre las autoridades competentes designadas en cada Estado del puerto y en cada Estado del pabellón. En el área para miembros de la web, se colgarán copias de todos los formularios PSC 1 y PSC 2 y de los informes de inspección (formulario PSC 3) transmitidos por los Estados del puerto de las Partes Contratantes. Los formularios referidos a descargas o transbordos se colgarán juntos.

Por último, el art. 44 se refiere a las infracciones graves que son las siguientes: impedir que los inspectores lleven a cabo sus deberes (previstos en el art. 42.3), descargar o transbordar en puertos no designados al efecto, incumplir con las previsiones del art. 42.1 (esto es, no presentar los formularios adecuados para cada actividad) y descargar o transbordar sin autorización del Estado del puerto, tal como figura en art. 40.6. Tales infracciones se perseguirán de acuerdo con la legislación nacional de cada país y, en todo caso, se cumplirán los plazos previstos en el art. 37.1, 2 y 3 sobre la transmisión de informes inspectores y de infracciones.

De todo lo dicho, se deduce que tanto NEAFC como la anteriormente estudiada NAFO, están llevando a cabo una implementación efectiva y completa de los estándares mínimos previstos en el Acuerdo’09 en la zona norte del océano Atlántico.

d. GFCM

La ausencia de planes de gestión plurianuales⁶⁰⁶, a la sazón del carácter multiespecífico de las pesquerías mediterráneas, a la que se unen otras características propias de este mar, cómo la de ser un mar semicerrado, rico en zonas de estrechamiento, sin ZEE y con una plataforma continental estrecha (las aguas interiores no siempre incluyen la totalidad de ésta) pese a su profundidad, lo que propicia que gran parte de las actividades pesqueras se practiquen cerca de la costa, ya que los organismos acuáticos, que no buscan la oscuridad ni la reducción de alimento propias de las profundidades abisales, se concentran en ella, siendo muchas de las poblaciones de peces compartidas⁶⁰⁷ por las flotas de numerosos Estados, hace de la GFCM (General Fisheries Commission for the Mediterranean) el gestor principal de la actividad de todas las flotas activas en el Mediterráneo, al tiempo que se ocupa de la lucha contra las actividades IUU en la zona.

De hecho, la GFCM ha debatido la cuestión de las PSM como estrategia para combatir las actividades IUU en más de una ocasión: siguiendo las recomendaciones de su vigésimo octava sesión (Tánger, Marruecos, 14-17 octubre 2003) y la declaración de la Conferencia Ministerial sobre desarrollo sostenible de la pesca en el Mediterráneo (Venecia, 25-26 noviembre 2003), que invitaba a la Comisión al desarrollo progresivo de mecanismos de inspección que minimizaran el nivel de pesca IUU en el área de la Comisión, convocó un taller sobre pesca IUU en el Mediterráneo en junio de 2004⁶⁰⁸ donde se identificaron las principales actividades que debían implementarse, tanto a nivel regional cómo nacional, teniendo en cuenta las consideraciones de tipo económico y las especificidades propias de las pesquerías mediterráneas, concluyéndose que la principal limitación de los miembros de

⁶⁰⁶ El único instrumento de gestión de las pesquerías, a nivel comunitario, es el Reglamento (CE) 1967/2006, del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo y por el que se modifica el Reglamento (CEE) 2847/93 y se deroga el Reglamento 1626/94. Al respecto, sobre la creación del mismo y la práctica de la GFCM como gestor de los recursos vivos e impulsor de medidas contra la pesca IUU, véase *Pesca y Acuicultura en Europa. Especial Mediterráneo: la gestión de la pesca en el Mar Mediterráneo*, No. 39, Agosto 2008 (publicación de la Comisión Europea).

⁶⁰⁷ Aparte de las grandes especies migratorias (atún, pez espada, lampuga), numerosas poblaciones de peces son también compartidas por las flotas de numerosos Estados, así especies demersales (merluza, lenguado, camrón de altura y gamba rosada) y pequeñas especies pelágicas (anchoa, sardina y espadín)

⁶⁰⁸ FAO Fisheries Report No. 767, Report of the GFCM Workshop on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Mediterranean, Rome, 23 and 26 June 2004

la Comisión, muchos de ellos países en vías de desarrollo, consistía (y consiste aún) en la correcta identificación y control de los operadores IUU⁶⁰⁹.

En su vigésimo novena sesión (Roma, 21-25 febrero de 2005) la Comisión adoptó, en aplicación del art. III (h) de su Convenio⁶¹⁰, la propuesta tendente a la adopción de unas líneas de actuación generales sobre un plan de control y cumplimiento (GFCM Control and Enforcement Scheme) que perseguía alcanzar un mayor grado de cumplimiento de las medidas de conservación más relevantes, al tiempo que aportaba seguridad a los buques implicados en la pesca en la zona. La parte tercera del Scheme recomendaba el establecimiento de un programa de observación e inspección a las Partes Contratantes que incluía las inspecciones en puerto. El carácter voluntario de las resoluciones, surgidas al calor de las líneas generales, propició que su aplicación se pospusiera por parte de la mayoría de los Estados miembros, de ahí que en su trigésima sesión (Estambul, Turquía, 27 enero de 2006) la Comisión adoptara la Recomendación GFCM/2006/6 on the terms of reference for the GFCM Compliance Committee, que establecía un Comité de Cumplimiento, de acuerdo con el art. VII (1) del Convenio⁶¹¹, cuya función es revisar el desarrollo e implementación del GFCM Scheme.

En su trigésimo primera sesión (Roma, 9-12 enero de 2007) se acordó la celebración de un taller sobre PSM, consciente de la necesidad de fortalecer y armonizar los controles portuarios en la lucha contra las actividades IUU, habida cuenta de los nuevos desarrollos normativos a escala internacional, especialmente del FAO Model Scheme, que junto con el SEAFO Port State Measures Scheme, toma como modelos. El proyectado taller tuvo lugar en Roma (10-12 diciembre 2007) y es, hasta el momento, el último foro de debate sobre PSM en el seno de esta organización, siendo su objetivo principal la

⁶⁰⁹ Al respecto, *ibidem*, Appendix D, J. SWAN.

⁶¹⁰ El Convenio para el establecimiento de la Comisión General de la Pesca del Mediterráneo, ha sido enmendado en tres ocasiones (1963, 1976 y 1977) y está en vigor desde el 29 de abril de 2004 sólo para los miembros que lo hayan aceptado. El texto no hace mención al Estado rector del puerto, razón por la que se alude a su art. III.h), de contenido genérico, que hace las veces de cláusula *numerus apertus* tras la enumeración de medidas concretas enunciadas en las letras anteriores.

Art. III: La finalidad de la Comisión consistirá en fomentar el desarrollo, la conservación, la ordenación racional de los recursos vivos y su mejor aprovechamiento, así como el desarrollo sostenible de la acuicultura en la Región, y para tal fin tendrá las siguientes funciones y responsabilidades: ... h) emprender todas las demás actividades que puedan ser necesarias para que la Comisión desempeñe las funciones definidas más arriba.

⁶¹¹ Art. VII(1): La Comisión podrá crear comités temporales, especiales o permanentes, para que estudien las cuestiones que sean de la competencia de la Comisión y le informen al respecto, así como grupos de trabajo que estudien problemas técnicos concretos y formulen las correspondientes recomendaciones.

creación de un sistema inspector acorde con la naturaleza multiespecífica de las pesquerías mediterráneas, con el GFCM Scheme y, lo más importante, aceptado por todos los Estados miembros, por lo que las discusiones se focalizaron, principalmente, en las experiencias nacionales sobre PSM de éstos. En el taller se incluyeron los resultados del cuestionario distribuido ese mismo año entre los miembros de la Comisión que evaluaba el grado de aplicación del FAO Model Scheme entre los distintos Estados, de modo que pudieran localizarse posibles lagunas y subsanarlas. Los resultados fueron diversos: cada Estado, dependiendo de su grado de desarrollo, cuenta con medidas más o menos acordes con las previsiones del FAO Model Scheme, por entonces, el texto internacional sobre PSM más reciente. Igualmente, el informe incluye el borrador del *Regional Scheme on Port State Measures to combat IUU*, creado de conformidad con los arts. III (párrafos 1.b y h) y V del Convenio de la GFCM y que recoge los estándares mínimos previstos en el Scheme de la FAO, haciendo hincapié en la necesidad de integrar las PSM en un sistema mayor de controles portuarios (6.a) y con otras medidas tendentes a prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU (6.b), al tiempo que se toman medidas para compartir información entre las agencias nacionales más relevantes y para coordinar las actividades de tales agencias en la implementación de dicho Regional Scheme (6.3).

Si bien una de las prioridades en la agenda de la trigésimo segunda sesión de la GFCM era la adopción del Regional Scheme on PSM como decisión obligatoria, finalmente se optó, por consenso, por la forma de recomendación. La Recommendation GFCM/2008/1 on the Regional Scheme on port state measures to combat IUU fishing, al igual que el borrador propuesto, se aplica sólo a los buques extranjeros, lo que no sirve de mucho, habida cuenta de que en las aguas del Mediterráneo y el Mar Negro sólo pescan los Estados ribereños y que el único Estado de pesca a distancia es Japón, miembro, además, de la Comisión, si bien la recomendación cuenta con una serie de elementos de cohesión, de modo que, mediante la colaboración regional, se superen las lagunas existentes en los distintos sistemas de control nacionales. Las principales innovaciones del texto son las siguientes:

- Se prevé el establecimiento de sistemas telemáticos de intercambio de información sobre las inspecciones realizadas, de cara a intensificar la interacción entre los miembros y asegurar una rápida y correcta identificación y control de los operadores IUU (párrafos 7-9). El flujo de información se facilitará por la transmisión, a la Secretaría Ejecutiva

de la Comisión, de una lista de los puntos de contacto nacionales de cada Estado miembro.

- El establecimiento de un registro de los puertos designados por los Estados miembros para el acceso de buques pesqueros extranjeros (párrafo 12).
- Las autoridades portuarias estatales comunicarán por escrito la autorización o denegación de entrada a puerto al capitán del buque, que deberá presentarla antes de iniciar sus actividades en puerto (párrafo 14).
- Se recomienda la creación de un sistema regional de información (párrafo 34). Para Ferri, “the system, which will include port state information, is regarded as a tool that will enable the adequate monitoring of the Mediterranean Region”⁶¹².
- En la línea de la Declaración de Venecia y del GFCM Scheme, se fortalece el rol del Estado del pabellón. Se especifican las pautas de comportamiento del capitán del buque durante la inspección, que deberá colaborar con los inspectores; en caso contrario, el Estado del pabellón suspenderá la autorización para pescar, ordenando la permanencia del buque en el puerto inspector, hecho que comunicará inmediatamente a las autoridades del Estado del puerto (párrafo 41).

e. IOTC

Las PSM “tradicionales” de la Indian Ocean Tuna Commission (IOTC) son las Resoluciones 02/04 y 06/01. La primera, en vigor desde el 6 de abril de 2003, prohíbe la descarga y transbordo de pescado a los buques de Estados no miembros incluidos en una *black list*. Para los Estados miembros, la misma medida está en vigor desde agosto de 2009. La segunda resolución, que reemplazó a la primera, prohíbe el reaprovisionamiento de víveres y combustible de los buques incluidos en una *black list* desde el 28 de noviembre de 2008. En abril de 2009 la resolución 06/01 se reemplazó por la 09/03 y ésta por la 11/03⁶¹³, la más actual con que contamos al tiempo de escribir, si bien

⁶¹² N. FERRI, “Current Legal Developments. General Fisheries Commission for the Mediterranean”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 24, No. 1 (2009), pp. 163-171, p. 169

⁶¹³ Resolution 11/03 on establishing a list of vessels presumed to have carried out Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the IOTC Area of competence. Collection of Active Conservation and Management Measures for the Indian Ocean Tuna Commission, FAO 2012 (Last updated: 1 February 2012), pp. 136-144

todas son de contenido y objeto similar. Otras resoluciones relevantes son la Res. 01/03⁶¹⁴ sobre el establecimiento de un programa para fomentar la conformidad de los buques de las Partes no contratantes, y la Res. 05/03⁶¹⁵ sobre inspecciones portuarias.

Ahora bien, respecto al establecimiento de medidas del Estado rector del puerto, la resolución más interesante a nuestro objeto es la Res. 10/11 on port state measures to prevent, deter and eliminate IUU fishing⁶¹⁶, en vigor desde el uno de marzo de 2011 (implementada mediante circular 2011/35), ya que incluye la mayoría de las obligaciones sustantivas del Acuerdo de 2009, a saber:

1. Las definiciones de “buque”, “pesca” y “actividades relacionadas con la pesca” que utiliza son las mismas que las del PSA. En lo relativo a los buques, se aplica a categorías muy similares a las cubiertas por el Acuerdo, incluso sobrepasándolo (en la línea de la ICCAT, IOTC incluye los buques fletados).
2. La IOTC ha establecido un sistema de designación de puertos que habrán de contar con capacidad suficiente para llevar a cabo las inspecciones. Su publicidad corre a cargo de la Secretaría, que establece un registro de todos los puertos designados y lo publica en la web de la OROP⁶¹⁷.
3. Ha establecido requisitos de notificación previa de entrada a puerto, que deberá hacerse con una antelación mínima de 24 horas antes de la entrada a puerto o inmediatamente después del final de las operaciones de pesca, si el tiempo de viaje hasta el puerto es inferior a 24 horas. La información que las partes de la IOTC exigirán a los buques antes de su entrada a puerto es la misma que la prevista en el Anexo A del Acuerdo’09.
4. Respecto a la denegación de entrada a puerto, la Res. 10/11 estipula que sus partes contratantes la aplicarán a todos los buques que figuren

⁶¹⁴ Resolution 01/03 establishing a Scheme to promote compliance by Non-Contracting Party vessels with resolutions established by IOTC. En op. cit., p. 19

⁶¹⁵ Resolution 05/03 relating to the establishment of an IOTC Programme of inspection in port. En op. cit., pp. 58-59

⁶¹⁶ En Collection of Active Conservation and Management Measures... cit., pp. 116-129

⁶¹⁷ IOTC Circular 2011/35, Implementation on IOTC Port State Measures Resolution, 12th May 2011: “To date, only five CPCs (Iran, Malaysia, Seychelles, South Africa and Sri Lanka) situated in the IOTC Area have reported their list of designated ports and one CPC (South Korea) situated outside the IOTC Area has reported its designated port.” Al tiempo de escribir, esta es la circular más actual con la que contamos.

en una lista de buques IUU elaborada por una OROP relevante, y no sólo a los buques incluidos en su propia lista⁶¹⁸. La Res. 10/11 contiene, además, una disposición idéntica al art. 9.5 del Acuerdo'09, que estipula que cuando haya pruebas suficientes de que un buque ha incurrido en actividades de pesca IUU, sólo se autorizará la entrada a puerto del buque con finalidades de inspección y cumplimiento de la normativa (art. 7.5 de la Resolución).

5. Los estándares para los procedimientos de inspección de IOTC son idénticos a los previstos en el Acuerdo, siendo el formulario de inspecciones de esta OROP copia exacta del Anexo C del Acuerdo'09.
6. Ha adoptado todas las obligaciones de intercambio de información previstas en el Acuerdo, excepto en lo relativo a la necesidad de designar un punto de contacto para el intercambio de información. Específicamente, la IOTC exige a sus miembros la transmisión electrónica de los informes de inspección a los Estados y OROPs relevantes, informes que cuelga en su web, donde también están disponibles la lista de buques IUU, la de buques activos que pescan pez espada y atún en su área de competencia, el registro de buques cargueros autorizados a recibir en AM transbordos de grandes buques atuneros palangreros y la lista de puertos de entrada designados.
7. Prohíbe el acceso a TODOS los servicios portuarios, incluyendo la reparación y entrada en dique seco. (art. 9 de la Resolución).

No obstante, la Resolución se aplica únicamente a los puertos situados dentro del área de la Convención, lo que limita su eficacia *ratione loci*. Si bien se estipula que las partes no contratantes cooperantes situadas fuera de la jurisdicción de la IOTC “se esforzarán por aplicar esta resolución” (art. 20), éstas no tienen ninguna obligación jurídica de hacerlo, de ahí que uno de los

⁶¹⁸ Art. 7.4 Res. 10/11: “...when a CPC has sufficient proof that a vessel seeking entry into its port has engaged in IUU Fishing or fishing related activities in support of such fishing, in particular the inclusion of a vessel on a list of vessels having engaged in such fishing or fishing related activities adopted by a regional fisheries management organization in accordance with the rules and procedures of such organization and in conformity with International Law, the CPC shall deny that vessel entry into its ports.” Pew Environmental Group señala la incoherencia entre ésta y resoluciones anteriores, concretamente la Res. 09/03, que no prohíbe la entrada a puerto a buques incluidos en una black list, y la Res. 01/03 sobre el establecimiento de un programa para fomentar la conformidad de los buques NCP que exige a las partes contratantes (pero no a las no contratantes cooperantes) que inspeccionen los buques de las no partes, sospechosos de haber llevado a cabo pesca IUU en el área de la IOTC cuando dichos buques “entran de forma voluntaria en sus puertos” (Res. 01/03, art. 3). Pew habla de “confusión sobre qué medida hay que aplicar”. Nosotros, entendiendo que *lex posterior derogat legi priori*, apostamos por la Res. 10/11 como única aplicable al caso desde su entrada en vigor. Pew Environmental Group, Cerrar la brecha, p. 19

(pocos) retos que a la IOTC le quedan por cumplir sea garantizar que todas las resoluciones que contengan medidas portuarias creen obligaciones, no sólo para los Estados miembros, sino también para las partes no contratantes cooperantes. Otro “cabo suelto” sería la designación de una autoridad que actúe como punto de contacto para el intercambio de información sobre la aplicación de las medidas portuarias relevantes.

En el plano comercial, IOTC ha establecido un Statistical Documentation Programme (SDP)⁶¹⁹ igual que el previsto por ICCAT, pero aplicable, únicamente, al patudo congelado, para cuyo transbordo (ya sea en puerto o en el mar), se requiere su presentación válida⁶²⁰, junto con la de la autorización previa.

f. WCPFC

La WCPFC (Western and Central Pacific Fisheries Commission) se estudiará de manera conjunta con la FFA, habida cuenta de la cooperación constante que ambas mantienen (sobre todo en materia de MCS), siendo sus áreas de gestión⁶²¹, objetivos y los medios con los que cuentan, básicamente coincidentes, fruto de la presión ejercida por la afluencia masiva de pescadores extranjeros (primero asiáticos y, desde los ochenta, norteamericanos) en las áreas bajo su control, propiciando que desde principios de los noventa los pequeños Estados insulares del Pacífico hayan adoptado una serie de medidas regionales de carácter obligatorio para frenar las actividades IUU, tal como se puso de manifiesto durante la reunión del Grupo Conjunto FAO/FFA de 2006: “...noting that countries had a soundtrack record on regional

⁶¹⁹ Resolution 01/06 concerning the IOTC bigeye tuna Statistical Documentation Programme. En vigor desde el 1 de Julio de 2002. En IOTC Collection of Active Conservation..., op. cit., pp. 21-31

⁶²⁰ “Shipments of bigeye tuna that are accompanied by improperly document Bigeye Tuna Statistical Documents (i.e., improperly documented means that the Bigeye Tuna Statistical Document is either missing from the shipment, incomplete, invalid or falsified) will be considered illegitimate shipments of bigeye tuna, that are contrary to IOTC conservation efforts, and their entry will be suspended (pending, receipt of a properly completed document) into the territory of a Contracting Party or subject to administrative or other sanction.” Resol. 01/06, Annex 1, Requeriment concerning the IOTC Bigeye Tuna Statistical Programme, párrafo 4

⁶²¹ Todos los miembros de la FFA lo son a la vez de la WCPFC. Sus áreas de gestión se solapan, si bien es cierto que la correspondiente a la WCPFC es más amplia, cubriendo parte de los mares de Ojotsk y de Bering. La cobertura geográfica de la FFA coincide, básicamente, con las áreas estadísticas 77 y 87 de la FAO, la de la WCPFC, con la 71 y 61.

Sobre la cooperación constante entre WCPFC y FSA véase Q. HANICH & M. TSAMENYI, “Developments in cooperative approaches to fisheries management in the Pacific Islands Region”, en R. BOURNE & M. COLLINS (Eds.) *From book to plate: The state of marine fisheries. A Commonwealth perspective*, London, 2009, pp. 69-85

cooperation on fisheries matters, including the implementation of measures to combat IUU fishing. Regional practices designed to combat IUU fishing initiated before the conclusion of the IPOA-IUU were consistent with, and reinforced, the provisions of that instrument”⁶²².

Las PSM adoptadas por la WCPFC⁶²³ son mínimas, por lo general se incluyen dentro de medidas de conservación y gestión generales y regulan situaciones concretas, por lo que son poco sistemáticas y de ubicación dispersa. Si bien la definición de pesca que ofrece la WCPFC no engloba las “actividades relacionadas con la pesca”, mencionadas en el Acuerdo’09, sus PSM se aplican a los buques cargueros y a los de apoyo, y no excluye los buques nacionales.⁶²⁴ También ha desarrollado varias disposiciones relativas a la necesidad de cooperar con la FAO y con otras OROPs (en particular con la IATTC, mediante la CMM 2009-01, RFV and authorization for fishing) en materia de seguimiento, control y vigilancia⁶²⁵.

⁶²² FAO Fisheries Report No. 810, Report of the FAO/FFA Regional Workshop to promote the full and effective implementation of Port State Measures to combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. Nadi, Fiji, 28 August – 1 September 2006, p. 14

“In fact, it was in the South Pacific that Port State control of fishing vessels was introduced at a regional lever for the first time with the adoption of the Wellington Convention on Drift-nets. The Convention provides for restriction of both access to the ports and the use of service facilities in the ports of parties for vessels involved in drift-net fishing.” T. LOBACH, “Port State Measures to combat IUU fishing: The FAO Model Scheme on Port State Measures”, Apéndice H del mismo informe, p. 90.

⁶²³ La más significativa es el art. 27 de la Convención (Convention on the conservation and management of highly migratory fish stocks in the Western and Central Pacific Ocean): “A port State has the right and the duty to take measures, in accordance with International Law, to promote the effectiveness of subregional, regional and global conservation and management measures. When taking such measures, the port State may, inter alia, inspect documents, fishing gear and catch on board such fishing vessel. 2. Whenever a fishing vessel of a Member of the Commission voluntarily enters a port or offshore terminal of another member, the port State may, inter alia, inspect documents, fishing gear and catch on board such fishing vessel. 3. Members of the Commission may adopt regulations empowering the relevant national authorities to prohibit landings and transshipments where it has been established that the catch has been taken in a manner which undermines the effectiveness of conservation and management measures adopted by the Commission. 4. Nothing in this article affects the exercise by Contracting Parties of their sovereignty over ports in their territory in accordance with international law.”

Tanto éste como el art. 15 de la Convención de la SEAFO, tienen un claro referente común, el art. 23 del Acuerdo sobre poblaciones de peces de 1995.

⁶²⁴ Véase art. 1.d) de la Convención de la WCPFC

⁶²⁵ En 1999, durante la primera reunión de las Secretarías de las Organizaciones atuneras (Tuna Commission Secretariats) las OROPs hicieron patentes sus dificultades para seguir la pista a los buques que con frecuencia cambian de bandera y área de operaciones, por lo que se decidió que cada organización estableciera requisitos específicos para conceder la licencia para pescar a los atuneros y estableciera sistemas de monitoreo y un registro de los buques activos en sus áreas de competencia. Igualmente, se decidió que dicha información se intercambiara entre organizaciones y con la misma FAO, de cara a facilitar la localización de los buques. Los resultados fueron muy positivos, como pusieron de manifiesto las posteriores reuniones conjuntas de las principales

Entre sus lagunas más notorias destaca que todavía tienen que adoptarse normas sobre la designación de puertos y la denegación de entrada a éstos (la WCPFC no deniega el acceso de buques IUU a puertos de sus Estados Parte), así como que debe desarrollarse un sistema de inspección portuaria; aunque ha establecido obligaciones para la inspección de los buques incluidos en listas IUU, de acuerdo con su normativa, los miembros sólo tienen que inspeccionar los buques listados, con lo que se cubre una categoría muy limitada de embarcaciones, en comparación con las previsiones del Acuerdo'09 (art. 12.3). A consecuencia de estas deficiencias, la WCPFC no establece la obligación de notificar a las partes relevantes las medidas tomadas en puerto que sean resultado de inspecciones, denegación de uso de terminales, etc. Igualmente, tampoco se han desarrollado estándares mínimos de inspección ni directrices para la formación de personal cualificado que las lleve a cabo, deficiencias que comparte con FFA e IATTC y que, de hecho, se dan en la mayoría de las OROPs atuneras exceptuando IOTC e ICCAT.

La CMM 06-09⁶²⁶, en vigor desde febrero de 2007, prohíbe la descarga y transbordo de pescado y la prestación de servicios portuarios a los buques incluidos en una *black list*, pero no el uso de otros servicios portuarios como la reparación o la entrada en dique seco. Así las cosas, tras la aprobación del FAO Model Scheme y poco antes de la del Acuerdo de 2009, la WCPFC convino en “...consider progress made on the draft Port State Agreement and provide appropriate advice to the Commission on the development of a WCPFC Port State measure”⁶²⁷, consideración similar a la ya planteada durante la primera reunión del Comité Técnico y de Cumplimiento (TCC)⁶²⁸, que recomendaba la creación de un Commission Port State Scheme basado en el FAO Model Scheme de 2005. Aprobado el Acuerdo'09, el TCC6 (donde se siguió insistiendo en la idea de que la “implementation of the provisions of

OROPs atuneras (Kobe'07, San Sebastián'09 y La Jolla (California), 2011). Toda la información sobre listas de buques, sistemas de MCS utilizados y próximas reuniones, disponible online en www.tuna-org.org

⁶²⁶ Conservation and Management Measure to establish a list of vessels presumed to have carried out illegal, unreported and unregulated fishing activities in the Western and Central Pacific Ocean, reemplazada por CMM 2007-03, y ésta a su vez por la CMM 2010-06. Todas disponibles online en <http://www.wcpfc.int/conservation-and-management-measures>

⁶²⁷ Fifth Regular Session of the Technical and Compliance Committee, 1-6 October 2009, Pohnpei, Federation States of Micronesia. WCPFC/TCC5-2009/32 Rev. 2. Paper presented by the Secretariat, p. 1.

⁶²⁸ First Meeting of the Technical and Compliance Committee of the Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean, Pohnpei, Federation States of Micronesia, 5-9 December 2005. WCPFC/TCC1/16

the Port State Measures Agreement is a priority for the Commission”⁶²⁹), y de acuerdo con las recomendaciones de Kobe II, se instó a la UE a presentar un segundo borrador revisado de la CMM sobre medidas del Estado del puerto, de modo que se tuvieran en cuenta los comentarios al respecto de alguna de las miembros (China Taipei, Australia, Japón y Estados Unidos). El texto⁶³⁰, preparado por la UE y presentado durante la séptima (y última, al tiempo de escribir) reunión del TCC, cuyo objetivo es “to prevent, deter and eliminate IUU fishing through the implementation of effective port State measures to control the harvest of fish caught in the WCPFC Convention Area, and thereby to ensure the long-term conservation and sustainable use of these resources and marine ecosystems” (art. 2), subsana antiguas deficiencias encajando totalmente con las previsiones del Acuerdo’09, a saber:

- remozca la terminología, incluyendo la expresión “fishing related activities” (art. 1.a), que define de manera idéntica a como lo hace el Acuerdo’09 en su art. 1.d.
- Establece sistemas de cooperación e intercambio de información “with relevant States, the WCPFC Secretariat and other Regional organizations, including the measures adopted by such regional fisheries management organizations in relation to the objective of this CMM, as appropriate” (art. 10 de la CCM, concordante con las previsiones del art. 6 del PSA).
- Establece que cada Parte Contratante deberá designar una autoridad competente que sirva como punto de contacto para recibir notificaciones, confirmaciones y autorizaciones, al tiempo que coordine efectivamente el intercambio electrónico de información entre los distintos Estados y organismos (art. 13).
- Establece la obligación de designar (y publicitar, en la línea prevista por el art. 7.1 del Acuerdo’09) los puertos donde podrán acceder los buques extranjeros (art. 20) asegurando que los puertos en cuestión cuenten con la capacidad suficiente para llevar a cabo las inspecciones (art. 21).
- Establece la denegación de entrada a puerto, regulando sus condiciones (arts. 24 a 27) y permitiendo la entrada a buques sospechosos con el solo objeto de inspeccionarlos y tomar otras medidas acordes con

⁶²⁹ Sixth Regular Session of the Technical and Compliance Committee, 30 September-5 October 2010, Pohnpei, Federation States of Micronesia. Summary Report, par. 348

⁶³⁰ Seventh Regular Session of the Technical and Compliance Committee, 28 September – 4 October 2011, Pohnpei, Federation States of Micronesia. EU Proposal for a Conservation and Management Measure on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. WCPFC6-2009/DP19 6 rev. 2, 12 November 2010.

Derecho Internacional “which are at least as effective as denial of port entry in preventing, deterring and eliminating IUU fishing related activities in support of such fishing.” (art. 28 de la CMM, en línea con el art. 9.5 del Acuerdo’09).

- La prohibición del uso de los servicios portuarios se expande: *ratione loci*; aplicándose tanto a los buques listados como a, los que no siéndolo, se encuentren en puerto y adolezcan de una serie de deficiencias (falta de autorización para pescar, tener a bordo pescado capturado en contravención de las medidas de la Convención y del que, tras catorce días, el Estado del pabellón no pueda demostrar lo contrario, o buques que se sospeche practican o apoyan la pesca IUU⁶³¹) y *ratione materiae*: la prohibición abarca ya todos los servicios, incluyendo el mantenimiento y la entrada en dique seco (art. 29), superando con ello las lagunas de la CMM 06-09 antes citada.
- Se fija una cuota mínima de inspecciones del 10% de los buques que desembarquen y transborden en los puertos de los Estados parte durante el año (art. 36) al tiempo que se establece un protocolo de actuación, antes, durante y después de la inspección (arts. 37 a 49) y se determina la cualificación de los inspectores (art. 44).
- En la línea del PSA, el texto revisado por la UE se refiere a los Estados del pabellón, que tendrán aquí idénticas obligaciones respecto a los buques que abanderan que las previstas en el Acuerdo (arts. 50 a 55 de la CMM concordante con el art. 20 del Acuerdo’09).
- Por último, el texto contiene cinco anexos exactamente iguales que los previstos en el Acuerdo’09.

Las medidas desglosadas serán de aplicación a todos los Estados insulares del Pacífico Sur, miembros a su vez de la FFA que, si bien contaban (ya incluso antes de la aprobación del PAI-IUU) con una serie de términos y condiciones mínimas a escala regional (regionally agreed minimum terms and conditions: MTCs) que también se aplican a la actividad del Estado del puerto, no incorporaban en su legislación ninguna referencia al respecto. Por regla general, existe un entramado bastante bueno de regulaciones específicas⁶³²,

⁶³¹ Descripción detallada de todas estas circunstancias prevista en los distintos apartados del art. 31 del EU Proposal for a Conservation and Management Measure on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. WCPFC6-2009/DP19 6 rev. 2, 12 November 2010.

⁶³² Desde la misma Convención de la FFA, pasando por los tratados de pesca con los Estados Unidos (the US Treaty), el tratado de Niue (Niue Treaty on cooperation in fisheries surveillance and law enforcement in the South Pacific Region, o la Convención de Wellington sobre prohibición

por lo que “It was noted that these arrangement and initiatives provided a well-developed framework on port State measures and common themes”⁶³³, pero la coordinación entre los diferentes Estados del puerto a la hora de aplicar estos mínimos deja bastante que desear, de ahí que el Working Group FFA/FAO hiciera referencia a provisiones del tipo del Lacey Act americano que “could be of great importance in combating IUU fishing in the Pacific Islands.”⁶³⁴ En el mismo sentido, de cara a combatir las actividades IUU en el ámbito de las OROPs, se afirmó que “...procedures in regional fishery management organisations or arrangements (RFMOs) to blacklist vessels should be taken into consideration and should, as appropriate, incorporate due process to allow the vessel or flag State to respond to the ground for belief that the vessel had been involved in IUU fishing”⁶³⁵, al tiempo que se discutió la posibilidad de complementar la legislación con medidas administrativas como la inclusión, en la legislación doméstica, de las condiciones para obtener licencia para pescar en aguas nacionales y la implementación de sistemas como la cancelación del registro en los países de la FFA (FFA Vessel Register) de los buques que hayan incurrido en actividades IUU.

Así las cosas, el desarrollo de un plan sobre PSM en la región supondría extender el mandato de la WCPFC, llegando a cubrir todas las especies (no sólo las altamente migratorias que abarca ésta) y, si bien es cierto que la combinación de los planes de la WCPFC y de la FFA dejaría fuera algunas áreas cubiertas por la WCPFC, habida cuenta de la extensión menor de la FFA, el grupo conjunto apostó por “establish an additional scheme for the posible outstanding areas of the Western Central Pacific, if required and ... one scheme for the whole región, an umbrella or a MOU, that covers all areas and all species”⁶³⁶. Los planes propuestos se basarían en los mínimos previstos por el FAO Model Scheme, incluyendo los requisitos de notificación previa de entrada a puerto, procedimientos de inspección, métodos armonizados de intercambio de información, etc.

de uso de redes de arrastra, hasta los tratados de Nauru, Palau y Micronesia sobre cooperación en la gestión de los recursos pesqueros de interés común, gestión de la pesca con redes de cerco y acceso a las pesquerías regionales, respectivamente.

⁶³³ FAO Fisheries Report No. 810 (FIPL/R810) Report of the FAO/FFA Regional Workshop to promote the full and effective implementation of port State measures to combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. Nadi, Fiji, 28 August – 1 September 2006. FAO, Rome, 2007, Para. 43

⁶³⁴ *Ibidem*, Para. 21

⁶³⁵ *Ibidem*, Para. 25 in fine

⁶³⁶ *Ibidem*, Appendix H, T. LOBACH, “Port State Measures to combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: The FAO Model Scheme on port State measures.”, p. 95

g. IATTC

Las PSM previstas por la IATTC (Inter-American Tropical Tuna Commission) hasta el momento se incluyen dentro de varias resoluciones⁶³⁷ relativas al cumplimiento de normas generales de ordenación y consisten, básicamente, en la prohibición del desembarco y transbordo de productos pesqueros provenientes de buques de Estados no parte incluidos en una *black list*. Esta medida se prevé en la Resolución C-04-04⁶³⁸, en vigor desde el 18 de junio de 2004. Desde el 24 de junio de 2005, idéntica medida se aplica respecto a los buques de las partes contratantes mediante Resolución C-05-07⁶³⁹. Ninguna resolución deniega el uso de los servicios portuarios. *Ratione materiae*, de acuerdo con el Statistical Documentation Program (SDP) para el patudo, las partes contratantes deberán poder impedir el desembarque en sus puertos de carne congelada de patudo capturado ilegalmente (Resolución C-03-01), si bien la medida parece dirigirse a los funcionarios de aduanas, sin especificar el papel de los funcionarios del Estado rector del puerto a la hora de asegurarse de que no se produzcan desembarques o transbordos de capturas ilegales.

Las resoluciones de esta OROP respecto a medidas portuarias son, por tanto, pocas y antiguas, de ahí que Pew Environmental Group analice las diferencias y lagunas existentes en los diferentes Estados miembros de la organización con respecto a las previsiones del Acuerdo de 2009 sobre medidas del Estado rector del puerto, concluyendo que “IATTC has an underdeveloped system of Port State controls when compared with the Port State Measures Agreement and other RFMOs, including other tuna RFMOs. Many of the key provisions of the PSMA aimed at controlling IUU fishing are either missing or only applicable to specific situations”⁶⁴⁰. La Convención de Antigua, en vigor desde el 27 de agosto de 2010, define las actividades

⁶³⁷ Todas las resoluciones y recomendaciones de IATTC desde 1998 hasta 2011, disponibles online en <http://www.iattc.org/ResolutionsENG.htm>

⁶³⁸ Resolution C-04-04, Resolution to establish a list of vessels presumed to have carried out Illegal, Unreported and Unregulated Fishing activities in the Eastern Pacific Ocean. IATTC, 72nd meeting, Lima, Perú, 14-18 June 2004.

⁶³⁹ Resolution C-05-07, Resolution to establish a list of vessels presumed to have carried out Illegal, Unreported and Unregulated Fishing activities in the Eastern Pacific Ocean. IATTC, 73rd Meeting, Lanzarote, Spain, 20-24 June 2005.

⁶⁴⁰ PEW Environmental Group. *Closing the gap: Comparing IATTC's port State measures with the FAO Agreement on Port State Measures*. Disponible online en [http://www.pewenvironment.org/uploadedFiles/PEG/Publications/Fact_Sheet/IATTC%20GA%20Analysis%20June%20FINAL%20\(3\).pdf](http://www.pewenvironment.org/uploadedFiles/PEG/Publications/Fact_Sheet/IATTC%20GA%20Analysis%20June%20FINAL%20(3).pdf)

pesqueras pero no las actividades relacionadas con la pesca (art. 1.2 Convención de Antigua), lo que hace que las PSM previstas por la IATTC tengan un ámbito de aplicación más restringido que las incluidas en el Acuerdo'09. Tampoco cumple la IATTC con el deber de notificar las decisiones o acciones (entre otras, la denegación o autorización de acceso a puerto y del uso de sus terminales) a otros Estados y organismos internacionales, habida cuenta de que en la mayoría de los casos no exige la aplicación de medida alguna que pudiera estar sujeta a una obligación asociada de notificación. La IATTC, que tampoco ha desarrollado requisitos específicos para la realización de inspecciones portuarias, no establece ninguna obligación de designar puertos concretos al efecto, ni mucho menos se refiere a la capacitación necesaria de los hipotéticos inspectores. Pew Environmental Group⁶⁴¹ se hace eco de estas deficiencias recomendando la puesta en práctica de medidas *ad hoc*, acordes con las previsiones del PSA, a saber: que las Partes notifiquen al resto de actores internacionales su actuación respecto a los buques IUU, que se designen los puertos específicos para el acceso de buques extranjeros requiriendo información previa a la entrada⁶⁴², que se adopten medidas que permitan la denegación del acceso a puerto de buques IUU y el uso de los servicios portuarios, junto con el desarrollo de un sistema de inspecciones portuarias que incluya un número mínimo de buques sometidos anualmente a inspección en sus puertos y estándares mínimos para procedimientos, informes de inspección y directrices para la formación de inspectores.

No obstante, mediante la publicación en su web de las listas de buques IUU, grandes buques atuneros palangreros autorizados y de cargueros autorizados a recibir transbordos en el mar dentro del área de la Convención⁶⁴³, IATTC cumple con el mandato de cooperar y compartir información previsto en el Acuerdo'09 (art. 6.1 y Anexo D), al establecer la comunicación entre Estados interesados y la Comisión, de modo que se favorezca la colaboración con otras OROPs y la FAO “to develop and implement appropriate measures, where feasible, including the establishment of

⁶⁴¹ PEW Environmental Group, *Closed the gap cit.*, p. 14

⁶⁴² IATTC sólo pide información previa de los buques que tienen previsto participar en operaciones de transbordo en puerto, para los que solicita una información similar a la del Anexo A del Acuerdo'09, si bien la Resolución C-08-02 (Anexo 1) omite algunos elementos importantes como el puerto y fecha de la última escala, tipo de buque, nombre del propietario de la embarcación, nacionalidad del patrón y la información relativa al sistema de VMS a bordo.

⁶⁴³ La publicidad se garantiza en cada caso de conformidad con las resoluciones C-03-07 (art. 3), C-05-07 (art. 10) y C-08-02 (art. 9) respectivamente.

record of a similar nature so as to avoid adverse effects upon tuna resources in other oceans” (art. 9 de la Resolución de la Resolución C-03-07).

h. CCAMLR

A pesar del número ingente de medidas de conservación previstas por CCAMLR (Commission on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources) y de la cooperación constante que mantiene con Estados y organismos, tales esfuerzos no parecen suficientes para atajar el problema que representan las actividades IUU, todo lo más cuando el número de sus capturas se ha incrementado en el área de la Convención un 72% (de 938 toneladas en la temporada 2008/2009 a las 1.615 de la 2009/2010⁶⁴⁴) y la cifra de buques que la practican cerca del continente carece de certeza, habida cuenta de que no todos los buques autorizados a operar en el área de la Convención cumplen con su deber de enviar a la Secretaría los informes de avistamiento pertinentes⁶⁴⁵.

De esta OROP, a la vanguardia de las iniciativas regionales sobre control portuario de buques pesqueros, que considera “very cost-effective in deterring IUU fishers compared to enforcement at sea”, cabe destacar su labor respecto a la nomenclatura: fue la primera en utilizar la expresión IUU fishing⁶⁴⁶, a día de hoy generalmente aceptada, y “suavizó” la terminología de “pabellones de conveniencia” (Flags of convenience; FOC), sin definición legal a nivel internacional, cambiándola por la de “banderas de incumplimiento” (Flags of non-compliance; FONC) mediante Resolución 19/XXI (2002) para designar a los Estados del pabellón que no cumplen con sus obligaciones de jurisdicción y control de conformidad con la legislación internacional relativa a buques pesqueros que tienen el derecho de enarbolar su pabellón. Fue, después de

⁶⁴⁴ CCAMLR-XXX/BG/22, 24 September 2011, Agenda Item No. 9, SCIC Agenda Item Nos. 2, 3. CCAMLR Next Steps to stop IUU Fishing. Submitted by ASOC, p. 1

⁶⁴⁵ Entre 2010 y 2011 el balance de buques dedicados a la pesca IUU avistados en el área de la Convención fue de cinco, y fuera de ella, se avistaron tres buques incluidos en una lista negra. Seis de los buques identificados usaban redes de enmalle, había un buque palangrero, el Sima Qian Baru 22, (pabellón desconocido), incluido en la NCP black list (CM-10-07) y otro, el Koosha 4 (Irán) era un carguero refrigerador, cuya inclusión en la lista de 2011 se recomendó por el SCIC a la Comisión. No obstante, “...the Commission noted that only one IUU vessel sighting report from a vessel master of a licensed vessel operating in the Convention Area, and two sighting reports from observers operating under the Scheme of International Scientific Observation, had been received by the Secretariat in 2010/11 and expressed concern at the lack of sighting report form licensed vessels.” CCAMLR XXX, Report of the Thirtieth Meeting of the Commission, Hobart, Australia, 24 October-4 November 2011, Para. 9.3, p. 20.

⁶⁴⁶ Véase al respecto la primera nota al pie del Capítulo II.

ICCAT, una de las primeras OROPs en establecer (no sin polémica⁶⁴⁷) *black lists*; una para las partes no contratantes (Non-contracting parties) cuyos buques incurrieran en actividades de pesca IUU (CM 10-07, año 2003⁶⁴⁸), y otra “detailing Non-compliant Member States’ vessels” (CM 10-06, año 2004). Las partes de CCAMLR podrían tomar las medidas domésticas apropiadas contra los buques que aparezcan en estas listas y contra sus nacionales (personas sujetas a la jurisdicción de las partes contratantes) que participaran en la actividad ilegal, bien por trabajar en los buques infractores, bien a través de su participación en el transbordo, descarga y comercio de las capturas, adoptando medidas contra dichas personas físicas sobre la base de la jurisdicción internacional personal (CM 10-08, año 2006). El sistema de doble lista sería, posteriormente, adoptado por las principales OROPs⁶⁴⁹, publicándose las listas en sus webs respectivas y transmitiéndoselas entre ellas, en aras de fomentar un efectivo intercambio de información, como hemos tenido ocasión de estudiar *supra*. Las principales⁶⁵⁰ causas de inclusión en una

⁶⁴⁷ Durante la reunión de la comisión en 2003 fueron muchas las voces discordantes al respecto, entre ellas destacamos las intervenciones de las delegaciones rusa y española. La primera, considerando que “Conservation Measure 10-06 violates the balance of the rights and duties of a flag State ... to decide a vessel in the proposed IUU Draft list, purely on the grounds of any information about any alleged violations of this conservation measure ... the burden of proving this particular vessel did not participate in IUU fisheries ... is on the flag State.” CCAMLR, Report of the Twenty second meeting of the Commission, Hobart, 2003, para. 4.44 [CCAMLR-XXII]

La segunda entendiendo que “It appears that this measure is pushing Contracting Parties to rapidly deregister their IUU vessels. As a consequence, IUU vessels and companies associated with them move to operate under the flags of non-compliance ... In doing so we export the problem outside the Commission but the devastating actions of these IUU vessels and companies still affects the Southern Ocean.” *Íbidem*, para. 8.42

Si bien compartimos la preocupación española, debemos desestimar la rusa, infundada si tenemos en cuenta que la CM no impone la carga de la prueba exclusivamente sobre el Estado del pabellón, estableciendo una serie de evidencias independientes al pabellón que se enarbole, en la línea de la Resolución 02-03 de ICCAT. Literalmente, la CM dice así: “in order to establish the IUU Vessel List evidence ... shall be required the vessels flying the flags of the contracting party concerned have engaged in one of a list of seven activities including: fishing without a license, fishing during a closing season, failing to record or declare catches, transshipping fish with vessels already identified for the IUU vessels list.”

⁶⁴⁸ Scheme to promote compliance by non-contracting party vessels with CCAMLR Conservation Measures. CM 10-07 (2003) “At each annual meeting the Commission shall identify those non-Contracting parties whose vessels are engaged in IUU fishing activities in the Convention Area that threaten to undermine the effectiveness of CCAMLR conservation measures and shall establish a list of such vessels (IUU Vessel List) in accordance with the procedures and criteria set out in the document.” La misma fórmula se repite en CM 10-07 (2006) posterior, de idéntica nomenclatura y objetivo.

⁶⁴⁹ IOTC: Resolución 02/04, NAFO: Capítulo V de la NAFO Conservation and Enforcement Measures, NEAFC: Scheme to promote compliance by non-contracting party vessels with recommendations established by NEAFC, e IATTC: Resolución C-05-07

⁶⁵⁰ Las causas de inclusión en una *black list* son *numerus apertus*, según el último apartado (g) del art. 4 de la CM 10-06: “engagement in fishing activities contrary to *any other CCAMLR conservation measures*

black list, que en la mayoría de los casos se incluyen dentro de las violaciones graves del art. 21.11 del FSA'95, las recoge la CM 10-06(2002) en su art. 4 y son las siguientes:

- Pescar en el área de la Convención sin haber obtenido una licencia para ello o hacerlo violando las condiciones de la licencia concedida respecto a zonas, especies y tiempos de faena.
- No declarar las capturas realizadas en el área de la Convención o usar datos falsos al respecto.
- Pescar durante periodos o en zonas de veda, contraviniendo las medidas de conservación CCAMLR.
- Transbordar o participar en operaciones conjuntas con otros buques identificados por CCAMLR como buques IUU.
- Participar en actividades pesqueras contraviniendo los objetivos de la Convención en aguas adyacentes a Kerguelén y Crozet, sobre las que Francia tiene jurisdicción, y a las aguas adyacentes a otras islas dentro del área en que se aplica la Convención, sobre las que la existencia de soberanía estatal se reconoce por todas las partes contratantes en los términos fijados por la declaración del presidente sobre los términos de aplicación de la Convención, de 19 de mayo de 1980.

Otra aportación de la CCAMLR es la creación en 1999⁶⁵¹ del Catch Documentation Scheme (CDS), encargado de seguir el rastro de los desembarques y el flujo del comercio de bacalao de profundidad (*Dissostichus spp/Patagonian toothfish*) capturado en el área de la Convención (y en la medida de lo posible, en las aguas adyacentes) y determinar que ha sido capturado de acuerdo con las medidas de la CCAMLR, restringiendo el acceso a los mercados en caso contrario⁶⁵². Este método requiere la inclusión de un sistema de VMS a bordo (cuyos datos se utilizarán para establecer las estimaciones de capturas IUU mediante la confirmación de la posición del buque, dentro o fuera del área de la Convención) y un control efectivo por parte de los Estados del puerto (CM 10-03, 2002), debiendo notificar previamente el buque su intención de entrar, incluyendo una declaración de

in a manner that undermines the attainment of the objectives of the Convention according to Article XXII of the Convention.” La cursiva es nuestra.

⁶⁵¹ CM 10-06 (2005) para las Partes Contratantes y CM 10-07 (2005) para las Partes No Contratantes

⁶⁵² Sobre el CDS véanse D. MILLER, E. SABOURENKOV & N. SLICER, “Unregulated Fishing. The toothfish experience”, en M. RICHARDSON & D. VIDAS (Eds.), *The Antarctic for the 21st Century*, 2005 y S. Clarke, *Best Practice Study of Fish Catch Documentation Schemes*, 23 August 2010, MRAG Asia Pacific, pp. 47-55

que no se ha practicado la pesca IUU, que el Estado del pabellón deberá confirmar. A los buques que no puedan aportar dicha declaración, se les denegará la entrada a puerto, y si existen evidencias de que se ha faenado contraviniendo las medidas de conservación de la CCAMLR, la captura no podrá desembarcarse ni transbordarse. Se prohíbe emitir documentos de captura a buques incluidos en la lista de buques IUU de la CCAMLR. Los buenos resultados del sistema son constantes: se estima que el 90% del comercio mundial (exportaciones e importaciones) del *Dissosticuss spp.* se rige por el CDS, presumiéndose que cualquier captura que no vaya acompañada del correspondiente CDS se considerará IUU. Desde la puesta en práctica del sistema, informatizado desde junio de 2010 (e-CDS), el número de capturas ha caído (en 2001 era de 37.000T., estimándose en 2009 alrededor de 20.000T.) a consecuencia de la reducción de capturas declaradas fuera del área de la Convención, reduciéndose, igualmente, el número de capturas IUU (de un 37,5% de capturas ilegales en la temporada 2002/2003, se pasó al 16,5% en la temporada siguiente⁶⁵³ y la cifra sigue bajando). No obstante, tales “éxitos” son relativos y no son fruto único del CDS; el Comité Permanente para la inspección y cumplimiento (SCIC) fija tres posibles razones que han favorecido el declive de las actividades IUU en los últimos tiempos y que no son muy alentadoras, a saber: el agotamiento de los recursos, el reabanderamiento de buques a Estados que no participan en el sistema (con la consiguiente recepción de menos certificados CDS) y, sólo en última instancia, se señala el impacto positivo de las medidas de cumplimiento⁶⁵⁴.

Finalmente señalamos el CCAMLR Port Inspection Scheme of Toothfish CM 10-03 (2009)⁶⁵⁵ como una de las medidas portuarias más efectivas adoptadas por una OROP, si bien aún quedan muchos cabos sueltos, sobre todo si tenemos en cuenta que, en relación con otras especies distintas del *Dissosticuss spp.*, la regulación y medidas de la CCAMLR son todavía muy débiles. Para rellenar posibles lagunas, se aconsejan una serie de “pasos” (CCAMLR-XXX/BG/22) presentados por ASOC en base a las conclusiones del estudio de Pew Environmental Group sobre las lagunas entre las PSM de las principales OROPs y las previsiones del PSA’09. Respecto a CCAMLR, el estudio concluye que “despite having a number of effective port State

⁶⁵³ Commission for the Conservation of Atlantic Marine Living Resources. Draft Report of the Twenty-third meeting of the Commission. CCAMLR, Hobart, 2004, [CCAMLR-XXIII], p. 140

⁶⁵⁴ CCAMLR, Preliminary Report of the Scientific Committee on Observation and Inspection, CCAMLR, Hobart 2004, 7.12

⁶⁵⁵ Disponible online en http://www.ccamlr.org/pu/e/e_pubs/cm/11-12/10-03.pdf

measures, needs to improve its regime”. En particular se señalan las siguientes mejoras:

- Las medidas de conservación (CM) de CCAMLR deberán ser extensivas, aplicándose a todos los buques involucrados en actividades IUU, no sólo a los incluidos en listas *ad hoc* (como señalan las CM 10-06 y 10-7), y a todas las pesquerías, no únicamente a las de *Dissostichus spp.* (como en la CM 10-03)
- En el entendimiento de que el PSA considera que la inclusión de un buque en una *black list* de una OROP es prueba suficiente para denegar el acceso a puerto, CCAMLR debe considerar la posibilidad de dirigirse a las listas elaboradas por otras OROPs como evidencia de actividades IUU.
- La necesidad de cooperar con otras OROPs y compartir la información de que se disponga es otra motivación para CCAMLR, que considera que debe mejorar su proceso informativo de modo que aumente la cooperación con otras OROPs.

i. LA IMPLEMENTACION DEL ACUERDO DE 2009 POR LAS OROPs. CONCLUSIONES

Así las cosas, podemos concluir diciendo que, excepto IOTC, que ha adoptado una resolución que incluye la mayoría de las obligaciones importantes del Acuerdo de 2009, y NEAFC y NAFO, que han sabido cooperar y, en última instancia, modernizar sus sistemas tradicionales adaptándolos al papel dominante del Estado del puerto como inspector de los buques pesqueros que se encuentran en sus terminales, en términos generales la mayoría de las OROPs no alcanzan el estándar mínimo internacional establecido por el Acuerdo’09, en particular, no cuentan con PSM fuertes en vigor y las que han adoptado son bastante fragmentarias. En la práctica, la mayoría de las OROPs han adoptado varias medidas de conservación y ordenación dirigidas a controlar la pesca IUU, algunas de las cuales incluyen PSM que, sin embargo, no requieren que se apliquen otras medidas de ejecución más allá de la prohibición de desembarque y transbordo. Ahora bien, hay que tener en cuenta las peculiaridades de cada organización, las diferencias en sus respectivas membrecías y funcionamiento interno y sus ámbitos de aplicación, muchas veces limitados a un área geográfica o a una especie determinada como circunstancias que han favorecido el desarrollo

prioritario de instrumentos de control y comerciales, efectivos sólo en parte, en detrimento de medidas portuarias específicas, dificultando así una alineación total entre las PSM de la OROP y los estándares mínimos del Acuerdo'09.

Para subsanar tales lagunas, y habida cuenta de que, pese a su carácter itinerante, los operadores IUU habrán de descargar tarde o temprano las capturas realizadas, ora en el área de cualquiera de las convenciones tratadas, ora fuera, la solución más simple, pero también la más efectiva, es el establecimiento expansivo de los mecanismos básicos de control portuario en todas las OROPs, instando a sus miembros⁶⁵⁶ a firmar el Acuerdo lo antes posible, de forma que no quede espacio marítimo sin proteger ni buque (independientemente de su pabellón) sin inspeccionar. Tales “mecanismos básicos” incluirán las condiciones mínimas de entrada a puerto, uso de sus terminales y servicios, procedimientos de inspección (incluyendo las sanciones) y función del Estado del pabellón, previstas en el PSA y su aplicación será escalonada, efectuándose a distintas velocidades, dependiendo de las circunstancias específicas de cada organización. Como hemos visto *supra*, a día de hoy, la mayoría de las OROPs se esfuerzan, en la medida de sus posibilidades, por alcanzar los mínimos previstos mediante la creación de sistemas integrales de PSM basados en el Acuerdo de 2009.

Esta medida se une a la, ya clásica, necesidad de que exista una buena coordinación y cooperación entre las distintas OROPs mediante la consolidación de listas de buques, reparto de información de los sistemas de seguimiento, control y vigilancia y coordinación de medidas comerciales. Ahora bien, el establecimiento de listas de buques armonizadas, propiciando el cruce de éstas entre distintas OROPs, no debe entenderse como una actividad limitada a las organizaciones con un ámbito geográfico y unas especies objetivo similares, como ocurre con las listas panatlánticas de NEAFC y NAFO, sino que debería propiciarse la creación de una lista consolidada de buques autorizados, al estilo de la CLAV (*Global Consolidated List of Authorized*

⁶⁵⁶ Una verdadera aplicación extensiva (global) de las PSM incluiría a los los Estados que, como Singapur, no son miembros de ninguna OROPs y que representan un problema en cuanto considerados como puertos de conveniencia, pudiendo acoger la visita de buques incluidos en black lists sin que la actividad notoria de éstos como operadores IUU implique la contravención de ninguna medida de conservación digna de sanción. Concluimos, con PEW Environmental Group, que “IUU fishing can only be addressed if all coastal nations, including NCPs, make use of a global information-sharing system and intensify inspection and enforcement measures as a matter of priority.” PEW Environmental Group, *Port State Performance: Putting Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on the radar*, PEW, 2010, p. 43

Vessels) prevista en Kobe III para las OROPs atuneras, que coordinada con los esfuerzos de la FAO para la creación de un registro mundial de buques pesqueros, buques de transporte frigorífico y buques de apoyo, tendría un alcance mundial. Esta sería una herramienta interesante de cara a mantener juntos y reconocidos todos los buques, si bien teniendo en cuenta que el registro global no debe entenderse como una lista negra global ni tampoco como un registro *stricto sensu*, función meramente estatal que confiere un estatus legal al buque. La mayoría de buques pesqueros carecen de número identificativo, por lo que, igualmente, sería de utilidad un proceso extensivo que asignase un número de identificación, de modo que en las listas de las OROPs figure también el número del buque, lo que completaría su identificación y facilitaría la detención llegado el caso. Al respecto, Noruega, durante la reunión del FAO Informal Technical Workshop on the development of a comprehensive global record (patrocinada por la NEAFC, Londres, 15-16 de enero de 2009) abogó por el número IMO como “the only secure identifier of a vessel and will never change, even if the vessel is sold or changes flag...”

Respecto al intercambio de información que permita compartir datos entre todas las OROPs, hay que tener en cuenta que todas ellas tienen reglas o procedimientos sobre la confidencialidad de los datos que manejan, por tanto, de lo que se trata es de determinar exactamente qué información es útil compartir y cuál no, quién tendrá acceso a dicha información, y cómo se controlarán la utilización y diseminación de datos, asegurando la confidencialidad. Este tema se trató también en Kobe III por parte de las principales OROPs atuneras, concluyendo que compartir datos de captura por unidad de esfuerzo (CPUE) y biológicos, mejoraría los resultados de las evaluaciones de poblaciones. La capacidad de verificación cruzada de la información de transbordo entre las OROPs facilitaría la identificación de los productos IUU que cruzan las fronteras entre convenciones. En el mismo sentido, la racionalización y armonización de los procedimientos, plazos y formatos de comunicación de información, en la línea de los PSC1, PSC2 y PSC3 establecidos por NEAFC y NAFO, facilitaría la comunicación, ahorrando trámites, tiempo y costes. Por último, respecto a la coordinación de las medidas comerciales, informatizar los programas de documentación de capturas, como ha hecho la CCAMLR, supondría un ahorro de costes, si bien para lograr una aplicación plena de esta propuesta sería preciso un desembolso previo que proporcionara la asistencia técnica y económica necesaria para la creación de capacidad tendente a implementar los programas de

documentación de capturas, incrementando la recopilación de datos y la participación en los trabajos científicos y la adopción de PSM a los países en desarrollo, miembros mayoritarios, entre otras, en las OROPs del Pacífico.

III. UNION EUROPEA

a. UE y pesca IUU

De entre las competencias más importantes de la UE, entendida como organización regional de integración económica, destaca la pesca: las capturas totales de la UE en 2009 ascendieron a 5.067.891 toneladas, lo que hace de ella el cuarto productor mundial tras China, Perú e Indonesia (representando las capturas europeas un 5,7% del total⁶⁵⁷). Los principales países pesqueros dentro de la Unión son España, Dinamarca, Reino Unido y Francia, que juntos suman casi la mitad de las capturas. La Unión es, junto con Japón y los Estados Unidos, uno de los tres primeros importadores de productos pesqueros, siendo China e Islandia sus principales proveedores. España, Dinamarca y los Países Bajos son los tres principales exportadores dentro de la Unión y los principales importadores son España, Francia e Italia. Portugal, con 61,6 kilos por persona y año y España con 44,8 Kg, son los principales consumidores de productos del mar dentro de la Unión⁶⁵⁸.

No existen ningún sector económico comunitario con un nivel de dependencia exterior del mercado tan acusado como el pesquero, siendo, precisamente, la gran demanda de productos frescos y procesados de calidad, la que expone a la Unión como un mercado atractivo para los operadores IUU que, hasta el momento, accedían fácilmente al mismo gracias a la falta de mecanismos de control, lo que les permitía blanquear las capturas. En los cinco grandes ecosistemas marinos europeos (Mar del Norte, Mar Báltico, Mar Mediterráneo, costa Atlántica ibérica y plataforma del Mar Céltico y golfo de Vizcaya) se estima que el 75% de la pesca que se practica es ilegal, siendo posible declarar hasta un 36% menos de las capturas sin riesgo de sanciones⁶⁵⁹. Pese a las ayudas previstas por el Fondo Europeo de Pesca, que

⁶⁵⁷ Si a las capturas procedentes de la pesca unimos las de la acuicultura, la cifra asciende a 6.369.756 toneladas (4,4% del total mundial). Cifras disponibles en *Facts and Figures on the Common Fisheries Policy. Basic Statistical Data. 2012 Edition*. European Commission, 2012. ISSN 18309119, p. 20

⁶⁵⁸ *Ibidem*, p. 44

⁶⁵⁹ R. TINCH, I. DICKIE & B. LANZ, *Cost of IUU Fishing in EU fisheries*, PEW Environmental Group, November 2008, p. 14: “The variability between Members States in relation to the

opera desde el 1 de enero de 2007, con un presupuesto de 4,3 billones de euros para el periodo 2007-2013⁶⁶⁰, que aumenta a 6,5 billones en la propuesta de Reglamento de un nuevo Fondo para el periodo 2014-2020⁶⁶¹, pudiendo ascender a 7,5 si se computan acuerdos de pesca sostenible y contribuciones para organismos regionales de pesca que tienen partidas separadas, los beneficios de la pesca IUU son muy superiores, ascendiendo (aproximadamente) a diez billones de euros anuales. En 2005 las importaciones derivadas de capturas IUU se estimaron en 1,1 billones de euros. Más recientemente, en 2011, las importaciones pesqueras de la UE alcanzaron los 44.600 millones de dólares, incrementándose un 10% respecto a 2009 y constituyendo el 40% del total de las importaciones mundiales⁶⁶², de las que, sin embargo, no se sabe exactamente el montante de las capturas ilegales que las conforman.

enforcement of CFP regulations, risks of detection, follow-up and sanctions, creates different conditions for different fisher and contributes to explaining the variety of IUU levels in different fisheries. The EU's low to moderate standards of enforcement and follow-up influence the risk of detection of IUU activity and the expected penalties, which in turn lower the expected costs of engaging in IUU fishing.”

⁶⁶⁰ Los recursos disponibles para la asignación del FEP en el periodo 2007-2013 son, exactamente, de 3.849 millones de euros para toda la Unión (si bien el 0,8% de esa cantidad debe destinarse a asistencia técnica), de los cuales 2.908 millones se destinarán a las regiones bajo el objetivo de convergencia y 941 millones de euros a las regiones fuera del objetivo de convergencia. Al respecto, véanse el Reglamento (CE) 1198/2006 del Consejo de 27 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Pesca y la decisión de la Comisión de 13 de agosto de 2008, que modifica la decisión C(2006) 4332 por la que se fija una asignación indicativa anual por Estado miembro de los créditos de compromiso comunitarios del Fondo Europeo de Pesca para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013, DOUE, Serie L 229, pp. 5-9

⁶⁶¹ El 2 de diciembre de 2011 se publicó la Comunicación relativa a la propuesta de Reglamento de un nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca [COM(2011) 804 final] en el que se integran las ayudas destinadas a respaldar los objetivos de la PPC y los de la Política Marítima Integrada (PMI). El contenido de la propuesta del FEMP se enmarca en la estrategia 2020, al tiempo que recoge muchas de las medidas existentes en el actual FEP (ayudas a acciones colectivas, a los grupos de acción local y organizaciones de productores, etc.) Entre sus “bondades”, se fomenta la participación de los pescadores en tareas de protección de la biodiversidad y los ecosistemas marinos (art. 38), se enfatiza sobre las ayudas destinadas a la innovación, recopilación de datos y cooperación entre científicos y empresas pesqueras, se vuelven a financiar con ayuda pública las inversiones en puertos pesqueros, a imagen del antiguo Instrumento Financiero para la Ordenación de la Pesca (IFOP 2000-2006), mejorando las infraestructuras y con ellas, la calidad de los productos desembarcados (art. 41), pero se eliminan las ayudas a la paralización temporal (art. 13) de las flotas, lo que puede ir en detrimento del crecimiento del empleo en el sector: si se cierra una pesquería temporalmente y las flotas no tienen alternativas y no se dan ayudas, entonces la única solución viable es la pérdida de empleos y el cierre de empresas. También se eliminan las ayudas a la paralización definitiva de las flotas creando, dentro de cada Estado miembro, un sistema de concesión de derechos de pesca transferibles que nace limitado, al prohibir la transferencia entre empresas comunitarias, teniendo que intervenir cada Estado miembro, es decir, se prohíbe el mercado interior de los derechos de pesca.

⁶⁶² Tanto estas cifras, como las más exactas (producto de excluir el comercio interregional) las encontramos en SOFIA 2012.

Así las cosas, y teniendo en cuenta el consenso internacional al respecto, la Unión decidió ampliar e intensificar sus esfuerzos en la lucha contra la pesca IUU⁶⁶³, considerando que el método más eficaz para acabar con este lucrativo negocio era eliminar la incitación a delinquir haciendo que resulte extremadamente difícil, cuando no imposible, comercializar los productos fruto de este tipo de pesca. Reforzar la vigilancia de las actividades desarrolladas en el mar, la identificación de los operadores IUU incluyéndolos en listas negras, intensificar los sistemas de trazabilidad mediante el establecimiento de certificados de capturas al estilo de las OROPs, mejorar la aplicación de la normativa y optimizar el sistema de imposición de sanciones, son el núcleo duro de las medidas propuestas, recogidas en un nuevo sistema de control de pesquerías formado por tres pilares:

1. Reglamento (CE) No. 1005/2008, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU
2. Reglamento del Consejo (CE) No. 1006/2008 de igual fecha, relativo a las autorizaciones para pescar de los buques comunitarios fuera de las aguas comunitarias y el acceso de buques de terceros Estados a las aguas europeas
3. Reglamento (CE) No. 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la PPC.

Habida cuenta de que el tema de los tratados entre la Unión y terceros Estados (marco principal en el que se encuadran las autorizaciones de los buques europeos para faenar en aguas extracomunitarias y viceversa) se ha visto ya en un tema anterior, y del poco interés que despiertan en los terceros Estados los escasos caladeros europeos, el Reglamento 1006/2008 no será objeto de análisis en el presente epígrafe. El reglamento 1224/2009 sobre control tampoco, remitiéndonos al respecto al estudio de los sistemas de control del Estado ribereño previstos en el capítulo III de esta misma obra. Se estudiará, por tanto, sólo el Reglamento 1005/2008 entendido como pieza principal en la lucha contra la pesca IUU en la Unión y no en su totalidad, sino parcialmente, haciendo hincapié en los capítulos dedicados a las inspecciones en puerto y al régimen de certificación de capturas, el uno por su proximidad directa con nuestro objeto de estudio, y el otro por su interés

⁶⁶³ Al respecto, Resolución del PE sobre la aplicación del Plan de actuación comunitario para erradicar la pesca IUU, adoptada el 15 de febrero de 2007 (2006/2225(INI)).

como instrumento específico de control capaz de homogeneizar un mercado tan amplio como el europeo.

La creación del Reglamento 1005/2008 es, como decimos, fruto de un largo *iter* normativo iniciado por la Comisión Europea en 2002 con la aprobación del Plan de Acción Comunitario contra la pesca IUU⁶⁶⁴ de ese año, directamente inspirado en el PAI-IUU'01. No obstante, los resultados y contribuciones de una consulta pública (enero 2007) pusieron de manifiesto la poca efectividad del Plan Comunitario, lo que propició la propuesta para el establecimiento de una regulación específica sobre pesca IUU, presentada por la Comisión Europea junto con una Comunicación, en octubre de 2007⁶⁶⁵. En la propuesta, apoyada por el PE y el Comité Económico y Social, se llegó a un acuerdo unánime por el Consejo de Ministros de pesca de la Unión el 24 de junio de 2008, que adoptó formalmente el reglamento el 29 de septiembre de 2008, estando en vigor desde el 1 de enero de 2010.

El Reglamento, que es un instrumento transparente y no discriminatorio con vocación expansionista, tiene muy en cuenta la relación que como importador y exportador tiene la Unión con terceros Estados, si bien esta preocupación no se limita sólo al ámbito comercial, abarcando también las consecuencias sociales y ecológicas de sus relaciones con países, por lo general subdesarrollados, que son los principales caladeros de los operadores europeos, sobre todo en el norte de África. Se pretende frenar las actividades IUU en dichas zonas, mediante la aplicación de las medidas apropiadas de conservación y gestión que posibiliten la sostenibilidad de los recursos, perpetuando la colaboración Unión-terceros y evitando que las capturas IUU entren en el mercado europeo y que, a su vez, Europa pueda abastecer a otros mercados con este tipo de capturas, yendo más allá del clásico sistema de *payer, pêcher, partir*, propio de los primeros acuerdos, para evolucionar en los Acuerdos de Asociación Pesquera. Para que la iniciativa funcione es, sin embargo, primordial, la colaboración de los terceros implicados, especialmente a través de la utilización y verificación recíproca del certificado de capturas previsto en el Reglamento, cuyo objetivo es mejorar la cooperación entre los Estados del pabellón, de transformación y de comercialización.

⁶⁶⁴ Comunicación de la Comisión. *Plan de actuación comunitario para erradicar la pesca ilegal, incontrolada y no regulada*. Bruselas, 28/5/2002, COM(2002) 180 final.

⁶⁶⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una Política Marítima integrada para la Unión Europea*, COM(2007)575 final, Bruselas, 10/10/2007

El reglamento, que define la pesca IUU utilizando la definición del PAI'01 (art. 3), se aplica a todo el comercio de productos de la pesca marina⁶⁶⁶, transformados o no, procedentes de un buque pesquero de un tercer país y exportados por cualquier medio de transporte a un país de la Unión y a las capturas procedentes de buques pesqueros de la Unión que se vayan a exportar a terceros países, con vistas a evitar que los productos derivados de actividades IUU aparezcan en el mercado de la UE o en mercados abastecidos por ella, asegurando la trazabilidad por medio de sistemas de certificación de capturas que habrán de ser debidamente validados por el Estado del pabellón. El certificado, junto con los métodos de identificación de los operadores IUU (establecimiento de *black lists* comunitarias), sancionadores y de control portuario previstos, mejorará y facilitará el control y cumplimiento de las medidas de conservación y gestión, en las que el Reglamento no innova (no introduce ninguna medida distinta de las previstas en los textos internacionales hasta el momento), si bien, prevé la posibilidad de adaptar las previsiones generales a situaciones específicas como las pesquerías artesanales.

El Reglamento 1005/2008 refuerza las normas del Reglamento (CEE) No. 2847/93⁶⁶⁷ en lo relativo a las inspecciones de buques pesqueros de terceros países en los puertos comunitarios, para lo cual las deroga y sustituye por el régimen de inspecciones en puerto establecido en su Capítulo II. Entre las medidas adoptadas, se prohíbe el acceso a puerto a los buques pesqueros de terceros Estados que no cumplan los requisitos previstos en el reglamento, salvo en los casos de fuerza mayor o peligro (art. 4.2). Se prohíben, igualmente, todas las operaciones de transbordo en aguas comunitarias, ora entre buques comunitarios, ora entre éstos y los de terceros Estados, que sólo tendrán lugar en los puertos designados de los Estados miembros (art. 4.3). Los pesqueros abanderados por algún Estado miembro no podrán

⁶⁶⁶ El Reglamento define los “productos de la pesca” en su art. 2.8 remitiéndose al Capítulo III y en las partidas arancelarias 1.604 y 1605 de la nomenclatura combinada, que se actualiza cada año y se publica en un reglamento de la Comisión en el DOUE, Serie L. La última versión es el Reglamento (UE) No. 202/2011 de la Comisión, de 1 de marzo de 2011, por el que se modifica el Anexo I del Reglamento (CE) No. 1005/2008 del Consejo en lo que respecta a la definición de productos de la pesca y el Reglamento (CE) No. 1010/2009 de la Comisión en lo que respecta a los modelos de notificación previa, los criterios de referencia de las inspecciones en puerto y el reconocimiento de los sistemas de documentación de capturas aprobados por organizaciones regionales de ordenación pesquera, DOUE L 57, 2/3/2011, pp. 10-18.

Algunos de los productos enumerados están excluidos expresamente del ámbito de aplicación del Reglamento 1005/2008 y como tal figuran en el Anexo I del mismo que, igualmente, puede ser revisado anualmente por la Comisión.

⁶⁶⁷ Reglamento (CEE) No. 2847/93 del Consejo, de 12 de octubre de 1993, por el que se establece un régimen de control aplicable a la PPC, DO L 261, de 20 de octubre de 1993

transbordar en el mar, fuera de las aguas comunitarias, capturas efectuadas por buques de terceros países, a menos que estén matriculados como buques de transporte bajo los auspicios de una OROP (art. 4.4).

La designación de puertos por parte de los Estados miembros se publicitará mediante la transmisión de una lista de los mismos a la Comisión, que ésta publicará en el DOUE y en la web⁶⁶⁸, debiendo realizarse la notificación previa de entrada a puerto, por parte del capitán del buque o de su representante, con una antelación mínima de tres días hábiles antes de la hora estimada de llegada, pudiéndose acortar (o eliminar) los plazos según el tipo de producto, la distancia entre caladeros o los medios de transporte utilizados⁶⁶⁹. Deberá aportarse una serie de información relativa al buque y la carga, incluyendo el certificado de captura validado, cuya verificación es requisito necesario para que se autorice la entrada a puerto prevista en el art. 7. En la línea del Acuerdo'09 (art. 9.5), podrá autorizarse la entrada a puerto con vistas a inspeccionar el buque, aun cuando la información requerida no sea completa “...en este caso, los productos de la pesca desembarcados deberán permanecer almacenados bajo el control de las autoridades pertinentes. Los productos de la pesca no podrán ser liberados para su venta, recogidos ni transportados hasta que se haya recibido la información contemplada en el artículo 6, apartado 1, o hasta que haya concluido el proceso de control o comprobación. Si este proceso no concluye en el plazo de 14 días a partir del desembarque, el Estado miembro rector del puerto podrá incautarse de los productos de la pesca y disponer de ellos de conformidad con la normativa nacional. Los costes de almacenamiento serán sufragados por los operadores” (art. 7.3).

A fin de evitar la no declaración o la declaración falsa o incompleta de las capturas, el registro de las operaciones de desembarque o transbordo lo realizarán los capitanes del buque o sus representantes, “considerados responsables de la exactitud de dicha declaración”⁶⁷⁰, conservando los Estados miembros tales declaraciones, que notificarán trimestralmente a la Comisión, durante, al menos, un periodo de tres años.

El procedimiento inspector en puerto se realizará sobre un mínimo del 5% de los desembarques y transbordos efectuados cada año por buques

⁶⁶⁸ Art. 5 del Reglamento 1005/2008. Las listas de puertos designados, ora por la Comisión, ora por la NEAFC, puede consultarse online en http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/control/designated_ports/index_en.htm

⁶⁶⁹ El art. 6.3 del Reglamento se remite al art. 54.2 del mismo cuerpo legal, que a su vez ha de entenderse referido al Reglamento (CE) No. 1010/2009 de 22 de octubre de 2009 que establece normas de desarrollo del Reglamento (CE) 1005/2008..., art. 2.2, Anexo II.B

⁶⁷⁰ Art. 8.1 *in fine* del Reglamento 1005/2008

extracomunitarios y siempre, en los casos previstos en los epígrafes a) a d) del art. 9. Los funcionarios encargados de la inspección⁶⁷¹, que podrán examinar todas las dependencias del buque, capturas, artes y documentos a bordo, firmarán el informe de inspección en presencia del capitán del buque, “que podrá añadir o pedir que se añadan al mismo cuantos datos considere pertinentes” (art. 10.3). El capitán recibirá copia del informe (art. 10.4) y cooperará con los inspectores, prestando la asistencia necesaria sin obstaculizar la labor de éstos (art. 10.5). Si de la inspección se deduce que el buque ha incurrido en prácticas IUU, con arreglo a los criterios establecidos en el art. 3, se prohibirá el desembarco y transbordo de las capturas por parte del Estado rector del puerto, que notificará de inmediato a la Comisión o al organismo que ésta designe su decisión de no autorizar tales operaciones, adjuntando copia del informe de inspección. La Comisión o el órgano designado por ella lo notificará inmediatamente al Estado del pabellón del buque inspeccionado, y, si éste ha participado en operaciones de transbordo, remitirá una copia del informe al Estado de abanderamiento del buque o buques cendentes. En su caso, se enviará también una copia de la notificación a la Secretaría Ejecutiva de la OROP de la que dependa la zona en la que se hayan efectuado las capturas.

Si bien el procedimiento inspector descrito (basado sólo en la gestión de riesgos vinculados directamente a actividades y circunstancias objetivas de carácter concreto⁶⁷²) no difiere, a grandes rasgos, de las previsiones del FAO Model Scheme y del Acuerdo’09, (sólo cabe reseñar la mayor precisión de las

⁶⁷¹ Los inspectores de la UE pueden ser inspectores nacionales de los Estados miembros o agentes de la Agencia Europea de control de la Pesca, con sede en Vigo, o bien, agentes de la Comisión. Para figurar en la lista de inspectores de la Unión, éstos deben cumplir varias condiciones: tener cierta experiencia profesional, ser aptos físicamente, conocer al menos otra lengua oficial de la UE, amén de la lengua materna, y, sobre todo, dominar la reglamentación europea sobre pesca. Los agentes desempeñarán sus funciones de acuerdo con el Derecho comunitario, efectuando las inspecciones de forma no discriminatoria en el mar, en los puertos, durante el transporte, en las instalaciones de transformación y durante la fase de comercialización de los productos de la pesca, participando en planes de despliegue conjuntos (misiones de carácter “plurinacional”), de cara a poner en práctica los objetivos, prioridades, procedimientos y niveles de referencia definidos por los programas específicos de control e inspección. Al tiempo de escribir, la AIECP está elaborando un manual de formación o core curriculum de cara a armonizar un plan europeo de enseñanza para los inspectores de pesca. Sobre la figura del inspector, véase art. 79 del Reglamento de control 1224/2009

⁶⁷² El Reglamento 1005/2008 se basa únicamente en la gestión de riesgos a los efectos de proceder a las inspecciones y verificaciones de buques pesqueros de terceros países o de partidas de productos de pesca importadas a la UE (el Reglamento 1020/2009 ha establecido criterios comunes de referencia al respecto), con independencia de la situación precisa de las poblaciones afectadas, esto es, sin tener en cuenta el principio de precaución y la necesidad de disponer de la información científica más fidedigna posible, previstos en los Acuerdos de 1993 y 1995 y en el Código de Conducta de la FAO.

disposiciones comunitarias, consecuencia lógica del desarrollo del conjunto de mínimos que representan los textos internacionales) su principal característica es que el Estado del puerto tiende a asumir aquí la responsabilidad principal, independientemente de dónde se haya cometido la infracción, siempre que el Estado de abanderamiento o el ribereño accedan a transferir su competencia. Si la infracción se ha cometido en AM, “...el Estado miembro rector del puerto cooperará con el Estado de abanderamiento competente para proceder a la correspondiente investigación y, en su caso, aplicará las sanciones previstas por la legislación del Estado miembro rector del puerto, a condición de que, con arreglo al Derecho Internacional, dicho Estado de abanderamiento haya accedido expresamente a transferir su competencia”. Si la infracción se ha cometido en aguas de un tercer país, “el Estado miembro rector del puerto cooperará también con el Estado ribereño de que se trate en la realización de una investigación y, si procede, aplicará las sanciones previstas por la legislación nacional del Estado miembro rector del puerto a condición de que, con arreglo al Derecho Internacional, el Estado ribereño de que se trate haya accedido expresamente a transferir su competencia” (art. 11.4).

En segundo lugar, el reglamento establece, en su Capítulo III (arts. 12 a 22), un régimen de certificación aplicable a todas las capturas realizadas desde el 1 de enero de 2010, fecha de su entrada en vigor. Todos los productos de la pesca, frescos o transformados, objeto de intercambios comerciales con la Unión, deben ir acompañados de un certificado de captura validado que acredite que ésta se ha realizado con arreglo a las leyes, reglamentos y medidas internacionales de ordenación y conservación aplicables. Si se carece de certificado, éste es incompleto, no está validado por el Estado de abanderamiento o lo está por uno considerado “Estado no cooperante”⁶⁷³, se rechazará la importación. El régimen de certificación de capturas se aplica a todos los productos de la pesca importados a la Unión (art. 14), exportados (art. 15) o reexportados (art. 21) desde ella, independientemente del medio de transporte usado. La importación indirecta a la Unión de productos transformados previamente en un tercer país, distinto al del Estado de abanderamiento, debe ir acompañada de la declaración prevista en el Anexo IV del reglamento y, si la importación indirecta es de productos que no han sido transformados, éstos deben ir acompañados, amén del certificado validado, de las pruebas documentales que acrediten que el producto no se

⁶⁷³ Véase art. 31 del Reglamento 1005/2008

sometió a más operaciones que la descarga, carga u otra operación destinada a mantenerlo en buen estado.⁶⁷⁴ Las exportaciones de capturas realizadas por buques comunitarios se supeditarán, igualmente, a la validación del certificado por parte de las autoridades del Estado de abanderamiento, de conformidad a lo previsto en el art. 12.4. Los modelos de certificado de captura y del certificado de reexportación⁶⁷⁵, se recogen en el Anexo II. Los certificados de capturas, certificados de reexportación y documentos conexos validados de conformidad con los sistemas de documentación de capturas adoptados por una OROP, acordes con los requisitos del reglamento, se aceptarán total o parcialmente respecto a las especies de que se trate. La lista de estos sistemas de documentación de capturas, prevista en el Anexo V del Reglamento de aplicación⁶⁷⁶, la determina la Comisión. Igualmente, de conformidad con el art. 20.4 del Reglamento 1005/2008 y en aplicación del principio de cooperación y asistencia administrativa, la Comisión ha celebrado acuerdos administrativos por los que se han homologado y reconocido como equivalentes a los sistemas de control comunitarios, los certificados y mecanismos de control de capturas de determinados países exportadores de productos pesqueros a la Unión⁶⁷⁷.

Para garantizar que todos los productos importados sean objeto del mismo grado de control, sin perjuicio del volumen o frecuencia de los intercambios comerciales, el Reglamento establece la figura del operador económico autorizado (OEUA, art. 16), que podrá informar a las autoridades

⁶⁷⁴ Art. 14 del Reglamento 1005/2998. Tales pruebas documentales pueden ser: un documento único de transporte, un documento expedido por las autoridades del tercer país, con competencia en el control de dichas actividades, donde se mencione el producto, las fechas de carga y descarga, los nombres de los buques u otro medio de transporte y las condiciones en que los productos permanecieron sin cambios en ese tercer país antes de reexportarse a la Unión o, si procede, el certificado de reexportación determinado por un sistema de documentación de capturas de una OROP que haya sido reconocido con arreglo al art. 13 del Reglamento 1005/2008. Sobre el funcionamiento del sistema de certificación, véase *Handbook on the practical application of Council Regulation (EC) No. 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community System to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing* (The IUU Regulation), Mare A4/PS D(2009) A/12880, Version 1-10/2009, pp. 16-78

⁶⁷⁵ El certificado de reexportación pretende evitar que los productos ilegales que pudieran entrar de modo fraudulento a la Unión, a pesar de las verificaciones sobre la importación, sean posteriormente objeto de comercio en terceros países.

⁶⁷⁶ Al respecto, art. 13 del Reglamento 1005/2008 y art. 7 y Anexo V del Reglamento de aplicación 1010/2009

⁶⁷⁷ La Comisión ha celebrado acuerdos con Noruega, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá, Islandia y las Islas Feroe (véanse al respecto las notas de prensa disponibles online en el sitio web del DG Mare: www.ec.europa.eu) y, cumpliendo las correspondientes disposiciones del art. 33.2 del Reglamento 1010/2009, tales reconocimientos u homologaciones se han publicado oficialmente mediante su incorporación a la lista del Anexo IX de este reglamento, mediante los reglamentos 86/2010 y 395/2010

competentes del Estado miembro de la llegada de los productos de que se trate en el plazo de tres días (que podrá variar, dependiendo de las circunstancias antes mencionadas) y conservar el certificado de captura validado y la documentación conexas previstas en el art. 14, a disposición de las autoridades a efectos de control o de verificación. El estatuto de operador económico no reportará un trato de favor a ningún importador, pero reducirá el número de documentos que deberá transmitir a las autoridades competentes de su Estado miembro. El hecho de que un importador de la Unión sea un OEUA no tiene ninguna relevancia para los exportadores de terceros países, ya que no afecta las condiciones sobre la validación de los certificados de captura.

Podemos concluir que, con su nueva legislación, la UE se ha equipado, teóricamente, con poderosas herramientas para luchar contra la pesca IUU, problema que pretende acometer de manera global, más allá de los derechos y obligaciones que establece para los Estados miembros, mediante la imposición de obligaciones para diferentes destinatarios, en la medida que exista un punto de conexión con la Unión, ya sean Estados de abanderamiento, rectores del puerto o de comercialización. No obstante, si desea persuadir a otros países para que actúen, la propia Unión debe estar por encima de todo reproche, circunstancia que no siempre se cumple: no sólo debe incluir en la lista de pesca IUU a los buques extracomunitarios y a los de terceros países que no cooperen, sino que no debe dudar a la hora de incluir en la misma a buques comunitarios o de imponer sanciones a los Estados Miembros que no apliquen las normas de la PPC: entre 2003 y 2006 la Comisión publicó una serie de marcadores sobre la aplicación de las normas de la PPC por parte de los Estados miembros; habría que reanudar esta práctica en aras de la transparencia y la igualdad de condiciones, incluso cuando resulte políticamente difícil denunciar a un Estado miembro por no cumplir sus responsabilidades. Asimismo, la Comisión y los Estados miembros deben contar con recursos suficientes para aplicar plenamente los reglamentos. Otro paso, sencillo pero importante, que la UE podría dar unilateralmente para mejorar la transparencia, sería hacer públicos los nombres de los propietarios de los buques pesqueros comunitarios y las autorizaciones que tienen.

Respecto al Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto para prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU de 2009, la UE lo firmó, junto con nueve Estados, el mismo día de su adopción por la Conferencia de la

FAO⁶⁷⁸, aprobándolo posteriormente el 7 de julio de 2011 mediante Decisión del Consejo de 20 de junio de 2011.⁶⁷⁹ Se abandonaba así el criterio de competencia mixta con sus Estados miembros, presente en la CNUDM y el FSA'95, en el entendimiento de que “la Unión tiene competencia exclusiva en las materias pesqueras cuya finalidad sea garantizar la conservación de los recursos biológicos del mar”, lógica a la que se asocia plenamente el Acuerdo sobre cumplimiento de 1993⁶⁸⁰, pero discutible en el caso presente, habida cuenta de que corresponderá a los Estados Miembros rectores del puerto, de manera individualizada, la autorización o denegación de acceso a sus terminales y el uso de éstas, la ejecución de las medidas de control y la realización de inspecciones. Igualmente, un planteamiento de competencia compartida habría agilizado la entrada en vigor del texto. La principal diferencia entre el Acuerdo y la legislación comunitaria estudiada radica en la especificación del primero, focalizado exclusivamente en las medidas que pueden adoptar los Estados rectores del puerto, aborda sólo incidentalmente las cuestiones relacionadas con el resto de Estados, mientras que el Reglamento 1005/2008 tiene un carácter global, si bien nosotros hemos centrado nuestra atención en las disposiciones concretas más relevantes a nuestro objeto de estudio⁶⁸¹.

Merece la pena, por último, hacer mención, siquiera sea someramente, a la declaración bilateral, firmada en septiembre de 2011, entre la Unión Europea y los Estados Unidos⁶⁸², con el fin de excluir del mercado las capturas ilegales. Si bien uno y otro contaban ya con legislaciones específicas al respecto (la UE

⁶⁷⁸ En el Consejo de Agricultura y Pesca de 20 de noviembre de 2009 se adoptó, con la abstención de Polonia, la Decisión relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto de 2009, sobre la base de la propuesta de decisión presentada por la Comisión (COM(2009) 556 final). Véase al respecto el comunicado de prensa con los resultados del Consejo (Presse 342 Nr: 16290/09, p. 17) disponible on line en <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases/newsroomrelated?bid=100&grp=15943&lang=es&id=>

⁶⁷⁹ DOUE L 191/1, de 22 de julio de 2011

⁶⁸⁰ Véase al respecto, la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 19 de marzo de 1996 en el asunto C-25/94, que dictaba la nulidad del acuerdo del Consejo por el que se atribuía a los Estados Miembros el derecho de voto a los efectos de la adopción en la Conferencia de la FAO del Acuerdo de Cumplimiento de 1993 (Recueil TJCE, aff. C-25/94 Comisión vs. Consejo, 1996, p. I-1511 y s.) Tras esta decisión del Tribunal, el Consejo adoptó la decisión relativa a la aceptación de la Comunidad de dicho Acuerdo (Decisión 96/428, del Consejo, de 25 de junio de 1996)

⁶⁸¹ Sobre las diferencias conceptuales entre una normativa y otra, el ámbito de aplicación de cada una, etc., véase X. PONS RAFOLS, *Implicaciones jurídicas y prácticas de la nueva normativa europea ...* op. cit., pp. 66 y ss.

⁶⁸² Declaración disponible online en http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/damanaki/headlines/press-releases/2011/09/20110907_jointstatement_eu-us_iuu_en.pdf

con el Reglamento aquí detallado y los Estados Unidos con el High Seas Driftnet Fishing Moratorium Protection Act), ambos “recognize that voluntary cooperation and sharing of information on IUU fishing will maximize the effectiveness of these and other instruments in the global fight against IUU fishing”, todo lo más si tenemos en cuenta que estamos hablando del primer y tercer importador mundial de productos del mar, respectivamente. Entre los “otros instrumentos”, la declaración menciona explícitamente el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto de 2009, a cuya ratificación e implementación insta.

b. Política Pesquera Común y pesca IUU

Debido a la escasa trascendencia que la actividad pesquera tenía para los seis países fundadores y al carácter internacional de los caladeros históricamente utilizados, no será hasta diez años después de la firma del Tratado de Roma cuando la entonces CEE comience a dar los primeros pasos encaminados a la posible creación de una política común en el ámbito de la pesca marítima, elaborando para ello un informe la Comisión⁶⁸³. La preocupación por las cuestiones pesqueras surge en los albores de la primera expansión de la CEE hacia los países del norte. En 1970, cuando la pesca era aún parte de la PAC⁶⁸⁴, la Comunidad autorizó el libre acceso a las zonas de pesca de los Estados miembros, incorporándolo en el Reglamento que establece la política estructural de la pesca⁶⁸⁵, formando así, el principio de igualdad de acceso a las zonas de pesca, parte del acervo comunitario⁶⁸⁶, lo que

⁶⁸³ Rapport sur la situation du secteur de la pêche dans les Etats membres de la CEE et les principes de base pour une politique commune, COM(68)250, DOCE No. 58, de 29/3/1967

⁶⁸⁴ Al respecto, art. 32.1 del Tratado de Roma de 1957: “El mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas. Por productos agrícolas se entienden los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquellos.” El posterior Reglamento (CEE) No. 2141/70 del Consejo, de 20 de octubre de 1970, sobre la organización común de mercados en el sector de los productos pesqueros (DO L236 de 27/10/1970), supondría una transposición de la Política Agrícola Común a la pesca marítima.

⁶⁸⁵ Véase Reglamento (CEE) No. 2142/70 del Consejo, de 20 de octubre de 1970, relativo al establecimiento de una Política Común de estructuras en el sector pesquero, que «... prescrit que dans les eaux sous juridiction d'un Etat membre –c'est –à-dire essentiellement jusqu'à 12 m.m. maximum des côtes de celui-ci - ne saurait exister la discrimination entre Etat membres dans l'exercice du droit de pêche, donc que tous les communautaires peuvent y pêcher.» D. VIGNES, «La Communauté Européenne dans le domaine du droit général de la mer», en T. TREVES (Ed.) *The Law of the Sea. The European Union and its Member States*, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands, 1997, pp. 7-26, en pp. 14 y 15

⁶⁸⁶ A pesar de que se intentó abolir el imperio de la igualdad de acceso durante las negociaciones de adhesión de Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega, sólo se logró postergar su aplicación

sería una de las principales causas (a pesar de las excepciones temporales previstas) de la negativa noruega a formar parte de la Unión (tanto en 1973 como en 1994).

En 1976 la Comunidad, en línea con la evolución internacional prevista en la CNUDM, extiende a 200 millas la zona de pesca de todos los países comunitarios en las costas del Atlántico y del Mar del Norte, aplicable a partir del 1 de enero de 1977⁶⁸⁷. Las instituciones europeas emergentes llegaron a un acuerdo mediante el cual los Estados miembros garantizaban el mutuo y libre acceso a sus aguas al resto, exceptuando la zona costera de las doce millas, en la que se restringe la actividad de sus propias flotas nacionales y se impide la de las flotas del resto de Estados miembros, de modo que se garantice la conservación de los recursos pesqueros, preservando las prácticas de pesca tradicionales de cada Estado, en aras al mantenimiento de la infraestructura social y económica de esas zonas⁶⁸⁸, al tiempo que se reforzaban las

plena. Los arts. 100 a 103 del acta de adhesión concedieron una excepción temporal al Reglamento comunitario de 1970, autorizando a los Estados miembros a mantener, hasta el 31 de diciembre de 1982, los derechos exclusivos de pesca de sus buques en aguas de hasta seis millas de sus costas (extendiéndose a doce en algunas zonas “sensibles” de los Estados adherentes y de Francia) a condición de que los derechos históricos de pesca de los buques de otros Estados miembros se respetaran en esas aguas. Al respecto, Documents concerning the accession to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and North Ireland, DOUE L 73 de 27/3/1972 (adaptada por Decisión del Consejo de 1/1/1973, DOUE L 2 de 1/1/1973)

⁶⁸⁷ Council Resolution of 3 November 1976 on certain external aspects of the creation of a 200-mile fishing zone in the Community with effect from 1 January 1977 (OJ C 105, 9.1.1993, p. 7-7).

La CNUDM esquivaba en su Parte IX cualquier referencia a la delimitación de espacios marítimos en mares cerrados o semicerrados. El carácter de “mar semicerrado” del Mediterráneo, el Mar Báltico y el Mar Negro (a tener en cuenta desde la adhesión de Rumanía y Bulgaria), impide la delimitación de una ZEE entre los Estados ribereños, que no existe en ninguno de los casos citados, si bien es cierto que los Estados ribereños del Báltico y el mar Negro han concluido acuerdos entre ellos reglamentando cuestiones de navegación y aprovechamiento de los recursos, mientras que en el Mediterráneo sólo se han declarado zonas de pesca en algunos países (la Comisión de la UE respalda claramente la institución de zonas de protección pesquera en el Mediterráneo, pero no todos los Estados miembros ribereños están por la labor. En el caso de España, el 26 de agosto de 1997 se estableció una Zona de Protección Pesquera mediante RD 1315/1997, que pretendía controlar la actividad de los buques de otras banderas más allá de las doce millas). Sobre la aplicación de la PPC en el Mediterráneo véase R. CASADO RAIGÓN, *El régimen jurídico de la pesca en el Mediterráneo. La aplicación de la Política Pesquera de la Comunidad Europea*, Consejería de Agricultura y Pesca, Sevilla, 2008.

⁶⁸⁸ “Although the EEZ are legally based on the authority and jurisdiction of the individual Member States, which derives from International Law (esp. UNCLOS), the EEZ cannot be seen as individually attached to each Member State. In fact, the national rights deriving from International Law are exercised by the European Community as far as those competencies were conferred to the Community by Member States. Consequently, the EC Treaty leads to extraterritorial effects in such policy areas.” J. B. INGEROWSKI, “Basic Principles of European Sea Fisheries Law and Policy”, en P. EHLERS & R. LAGONI (Eds.) *Marine Policy of the European Union and Law of the Sea*, Transaction Publishers, Hamburg, 2008, pp. 175-198, en p. 179

competencias comunitarias al prohibirse a los Estados miembros la adopción de medidas unilaterales de protección de los recursos (salvo aquellas transitorias y no discriminatorias) en tanto durasen las negociaciones sobre la gestión de la zona comunitaria de pesca⁶⁸⁹.

La ampliación generalizada por parte de los ribereños de las aguas bajo su jurisdicción dio lugar a la expulsión de las flotas extranjeras, al reconocimiento de derechos soberanos dentro de esas 200 millas, lo que les posibilita fijar el volumen admisible de capturas de sus recursos, determinar qué capacidad tienen para explotarlos y, sólo si tal capacidad es inferior al volumen admisible, autorizar a terceros países el acceso al excedente de capturas permisible mediante acuerdos de pesca. Precisamente para hacer frente a las limitaciones que, progresivamente, se iban imponiendo a la flota comunitaria (tradicionalmente de pesca a distancia) para poder acceder a los caladeros de pesca situados en las ZEE de Estados ribereños extracomunitarios, y con objeto de proteger los intereses mutuos, se concluyeron entonces, y se siguen concluyendo hoy, acuerdos con muchos de ellos⁶⁹⁰.

El 31 de diciembre de 1978, transcurrido el periodo transitorio establecido en el art. 102 del Acta de adhesión, la Unión estaba en las mejores condiciones para gestionar la pesca en las aguas bajo su jurisdicción (las medidas de conservación de los recursos pasan a ser competencia plena de la Comunidad, permitiendo a los Estados miembros su adopción mientras que el Consejo no las estableciera por falta de un acuerdo político) y defender sus intereses en las negociaciones internacionales, pero no será hasta 1983⁶⁹¹, tras años de arduas

⁶⁸⁹ Al respecto, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 14 de junio de 1976, Case 6/76 Kramer [1976] ECR p. 1279 y ss., que aunque permitía la adopción de medidas nacionales de conservación de los recursos, las enmarcaba en un contexto de transitoriedad y condicionamiento de las facultades internas en este ámbito.

⁶⁹⁰ Los acuerdos de pesca, en un primer momento, limitados al Mar del Norte, se extendieron paulatinamente a otras aguas. La adhesión de España y Portugal (1986), con sus propios convenios de pesca y después la de Suecia y Finlandia (1995), que igualmente contaban con acuerdos propios, ha ampliado considerablemente el campo de acción de la PPC y la variedad de acuerdos contemplados. Sobre las distintas clases de acuerdos véase J.M. SOBRINO HEREDIA, "Las relaciones pesqueras de la Unión Europea y Marruecos: La búsqueda de un nuevo modelo de acuerdo de pesca", en *Anuario da Facultade de Dereito de Universidade da Coruña*, 2000, 4, pp. 513-534. ISSN: 1138-039X

⁶⁹¹ Al respecto, Reglamento (CEE) n° 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca (DO L 24 de 27/1/1983, pp. 1-13), Reglamento (CEE) n° 171/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se prevén determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros (DO L 24 de 27/1/1983, pp. 14-29) y Reglamento (CEE) n° 172/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se establecía el TAC para 1982 (DO L 24 de 27/1/1983, pp. 30-67). Sobre la formación y aspectos jurídicos de la PPC, véase R. CHURCHILL, *EEC Fisheries Law*, Dorrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1987. Más recientemente, del mismo autor, R.

negociaciones, cuando se produce la instauración “formal” y definitiva de la PPC.

En la actualidad la PPC se entiende como un foro que define las líneas generales de actuación, de cara a conseguir una pesca sostenible y asignar fondos para cumplir con los objetivos fijados por la Unión y sus Estados miembros. No representa un cuerpo estático de reglas fijas, sino un conjunto de normas flexibles, acordes con las cambiantes necesidades políticas y de sostenibilidad de cada momento. Desde su creación hasta hoy, la PPC ha sufrido dos grandes reformas. La primera, se aplicó mediante Reglamento (CE) No. 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la PPC, que fijaba como objetivo de ésta “garantizar una explotación de los recursos acuáticos vivos que facilite unas condiciones económicas, medioambientales y sociales sostenibles” (art. 2). De este modo, la reforma reorientaba la PPC hacia una visión basada en la sostenibilidad, pero sin prever los obstáculos económicos e institucionales que habría de salvar para conseguirla. Entre otros, se diagnosticaron los problemas siguientes:

- el crecimiento desmesurado de las flotas en comparación con los recursos disponibles,
- el hecho de que la mayoría de decisiones, tanto a escala nacional como comunitaria, fueran a corto plazo y propiciadas por presiones políticas; sin contar con el respaldo de estrategias coherentes a largo plazo que garantizaran la sostenibilidad; y
- el incumplimiento sistemático de las reglas establecidas.

Ante este panorama, la reforma estableció enmiendas significativas en el marco regulador de la PPC y en la reglamentación de los fondos estructurales: se adoptaron normas para limitar la capacidad pesquera, se acordó retirar paulatinamente las subvenciones para la construcción de buques y, gracias a la creación de los siete Consejos Consultivos Regionales (Regional Advisory Council), se potenció la participación de los grupos de interés, aumentándose la transparencia. No obstante, la política pesquera de la UE siguió caracterizándose por la toma de decisiones políticas y las prácticas a corto plazo, los TACs seguían estableciéndose muy por encima de las

recomendaciones científicas⁶⁹² y las capturas realizadas superaban las cuotas previstas; sólo se establecieron planes de recuperación y gestión plurianuales para algunas especies (y no todas han respondido de manera positiva⁶⁹³), los

⁶⁹² Muchos de los stocks europeos explotados al margen de las evaluaciones científicas y siendo gestionados, por el momento, sin un sistema de TACs y cuotas, están fuera de los límites biológicos de seguridad y pueden catalogarse como sobreexplotados. Al respecto, M. SISSEWINE & D. SYMES, *Reflections on the Common Fisheries Policy. Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission*, 2007.

Sobre la UE y el Derecho del Mar, los inicios de la PPC, el establecimiento de la ZEE comunitaria, etc., véase T. TREVES (Ed.), *The Law of the Sea. The European Union and its Member States*, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands, 1997

⁶⁹³ Los planes de gestión plurianuales determinan los límites de capturas y el esfuerzo pesquero máximo para los próximos años sobre la base de datos científicos cuantificables, siendo una medida de estabilidad para el sector pesquero, que permite a los operadores planificar sus actividades, si bien la concurrencia de causas naturales (escaso nivel de reclutamiento, alto índice de mortalidad, etc.) pueden dar al traste con las expectativas. Las primeras poblaciones en beneficiarse de estos planes fueron las compartidas entre la UE y Noruega. Desde 1981 existe un acuerdo que organiza el reparto de cuotas de las poblaciones compartidas del mar del Norte. En 1996 se estableció el plan para el arenque, en 1999, el del bacalao y el eglefino, en 2004 el del carbonero y en 2008 los Estados que explotaban la caballa habían aceptado el principio de un plan de gestión a largo plazo, pero éste no llegó a ponerse en práctica por falta de acuerdo sobre el reparto de cuotas entre Islandia, las islas Feroe, Noruega y UE. Examinemos, brevemente, las luces y sombras de los principales planes plurianuales.

El plan para el arenque ha permitido a la población superar el límite de precaución y reconciliarse con los principios de una explotación sostenible, pero desde 2001 el número de reclutamiento (juveniles que se suman a la población) es anormalmente bajo, habiendo descendido la población desde 2006 por debajo del límite de precaución y acercándose peligrosamente al límite de seguridad biológica: con una biomasa valorada por el CIEM en 535.000 toneladas, la población es de aproximadamente una tercera parte de la de los años ochenta, y en los últimos cinco años no se ha registrado la más ligera mejora que pueda hacer cambiar esta constatación, por lo que las posibilidades de pesca se reducen cada año para respetar el índice adecuado de mortalidad por pesca.

En 1999, bajo el impulso de la UE, la International Baltic Sea Fishery Commission (IBSFC) puso en práctica el plan de gestión del bacalao del Báltico. En 2004, tras su ampliación, la UE prosigue con esta gestión introduciendo, por recomendación científica, la diferenciación en dos poblaciones. En 2006 la Comisión elabora un plan plurianual para las dos poblaciones, en vigor en 2008, basado en la reducción progresiva de la mortalidad por pesca. Los resultados son diversos: desde 2010 la población oriental mantiene un nivel que permite su explotación al rendimiento máximo sostenible, por lo que se ha podido aumentar bastante el TAC para 2012. Respecto a la población occidental, 2011 fue el primer año en que se observó una ligera mejora, si bien no se alcanzaron unos niveles de biomasa adulta y de mortalidad por pesca compatibles con el RMS, por lo que se ha reducido el TAC para el conjunto de la población que vive entre el Báltico occidental y el Kattegat-Skagerrak. La interacción en el Báltico de las pesquerías de bacalao, arenque y espadín (éste último en situación preocupante a causa, precisamente, del aumento de la depredación del bacalao) plantea la necesidad de establecer un plan plurianual multiespecífico en la zona. El plan está en proceso de elaboración y debería presentarse a mediados de 2012, si bien, en principio, la acogida por parte de los protagonistas de la pesca ha sido favorable, sobre todo por parte de los miembros del Consejo Consultivo Regional del Mar Báltico.

La población de eglefino, al ser una pesquería mixta con la del bacalao, se ha beneficiado desde 2004 de los “efectos secundarios” del plan plurianual de éste. El carbonero, por su parte, nunca ha tenido problemas de escasez por su poco éxito comercial y ello, unido a que desde hace treinta años su población goza de un reclutamiento y biomasa adulta regulares, hace que su plan plurianual (2004, renovado en 2008) se base únicamente en la limitación de capturas calculadas sobre la base de una tasa de mortalidad por pesca correspondiente al estado de la población. Fuente: *Pesca y*

buques seguían teniendo demasiada capacidad, y respecto a las subvenciones, si bien se retiraron legalmente, la creación de nuevas normas hizo que siguieran vigentes⁶⁹⁴. Para más inri, la sobrepesca y las prácticas ilegales empezaron a ser habituales en determinados stocks, haciendo inviable la industria, especialmente para las comunidades pesqueras artesanales, por lo que puede afirmarse sin rubor, el fracaso de esta primera reforma, que no ha abordado los fallos estructurales de la PPC, careciendo de objetivos claros y de voluntad política para su puesta en práctica. El art. 35 del Reglamento 2371/2002 contiene una disposición específica relativa a una revisión antes de finales de 2012 respecto a los Capítulos II (conservación y sostenibilidad) y III (ajuste de la capacidad pesquera), no obstante, las conclusiones del informe especial del Tribunal de Cuentas de 2007 sobre PPC, así como la evaluación intermedia de la misma, presentada por la Comisión en 2008, donde se describen sus principales fracasos, abogaron por ir más allá de esta obligación y proponer una nueva reforma en profundidad de la PPC.

El 22 de abril de 2009 la Comisión publicó el Libro verde sobre la reforma de la PPC⁶⁹⁵ que marcó el principio del proceso de consulta online mediante el cual se invitaba a las partes y grupos interesados a enviar sus opiniones antes de que la Comisión preparase el borrador de la legislación. Este Libro Verde exponía las razones del fracaso de la PPC enumerando posibles áreas prioritarias y formulando una serie de preguntas a los grupos de interés acerca de las medidas que se deberían tomar. En abril de 2010 la Comisión publicó el análisis de las propuestas recibidas durante la consulta, la mayoría coincidentes con la Comisión en la existencia de una crisis y en la necesidad de una reforma que conduzca a una pesca sostenible, si bien la divergencia de opiniones es tal que se prevé una reforma con intensas negociaciones en la que el PE desempeñará por primera vez, gracias al Tratado de Lisboa, un papel importante, al tener derecho de codecisión sobre las propuestas legislativas presentadas por la Comisión Europea en relación con la PPC.

Acuicultura en Europa, No. 49 y 54, noviembre 2010 y diciembre 2011. Publicación de la Comisión Europea, Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca. ISSN 1830-6527

⁶⁹⁴ Según las estimaciones, entre 2001 y 2006 se han concedido subvenciones comunitarias para la pesca a países como Suecia, Polonia y España por valor de más de 27.000€ por trabajador y año. Fuente: Poseidon Aquatic Resource Management Ltd. & PEW Environmental Group. FIFG 2000-2006 Shadow Evaluation, March 2010.

⁶⁹⁵ *Libro Verde*. Reforma de la PPC. COM(2009)163 final, Bruselas, 22/4/2009

En total, la segunda reforma de la PPC consta de seis partes: el 13 de julio de 2011 la Comisión Europea adoptó cinco de los documentos⁶⁹⁶, mientras que la propuesta relativa al Fondo Europeo Marítimo y de pesca fue aprobada el 2 de diciembre de 2011⁶⁹⁷. El uno de enero de 2013 es la fecha deseada para la entrada en vigor de la reforma, donde la sostenibilidad es el núcleo duro de las nuevas propuestas: en aras a contribuir a la realización de la Estrategia Europa 2020⁶⁹⁸, la Comisión propone que para 2015 las poblaciones se exploten a niveles correspondientes al rendimiento máximo sostenible⁶⁹⁹ y que para 2016 la práctica de los descartes se haya eliminado (en la propuesta de reglamento de base se contempla la obligación de que se desembarquen las capturas de especies reguladas). Este ejercicio sostenible de la pesca liberaría al sector extractivo de la dependencia de las ayudas públicas, al tiempo que facilitaría la estabilidad de los precios en condiciones transparentes en beneficio del consumidor final. No obstante, tales objetivos son difíciles de cumplir, especialmente, en las pesquerías multiespecíficas, de ahí que los planes plurianuales cambien su enfoque en la nueva reforma, que plantea que la mayoría de las poblaciones queden incluidas en planes de

⁶⁹⁶ Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (COM(2011) 416 final), Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones sobre la reforma de la PPC (COM(2011) 417 final), Informe de la Comisión al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones relativo a las obligaciones de notificación derivadas del Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (COM(2011) 418 final), Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones sobre la dimensión exterior de la PPC (COM(2011) 424 final)

Y Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo sobre la PPC (COM(2011)425 final)

⁶⁹⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Maritime and Fisheries Fund repealing Council Regulation (EC) No. 1198/2006 and Council Regulation (EC) No. 861/2006 and Council Regulation No. XXX/2011 on integrated maritime policy. Brussels, 2.12.2011 COM(2011) 804 final. 2011/0380 (COD)

⁶⁹⁸ Véase la Comunicación de la Comisión Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (COM(2010)2020) de 3 de marzo de 2010, que constituye una visión de la economía social de mercado de Europa para el s. XXI.

⁶⁹⁹ Desde principios de 2000 hasta hoy, sólo el 12% de las poblaciones han alcanzado el RMS, por lo que llegar al 100% en apenas tres años es una empresa titánica y poco factible, si bien las expectativas europeas son tan optimistas como los hipotéticos resultados: “Si las poblaciones se explotasen con arreglo al rendimiento máximo sostenible, su tamaño crecería en un 70% aproximadamente. Las capturas globales aumentarían en torno al 17%, los márgenes de beneficios podrían triplicarse, la rentabilidad de las inversiones sería seis veces superior y el valor añadido bruto para el sector extractivo se incrementaría casi en un 90%.” Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Reforma de la PPC. Bruselas, 13/7/2011, COM(2011)417 final, pp. 3 y 4. Datos provenientes del documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Evaluación del impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión de Reglamento del PE y del Consejo sobre la PPC [por el que se deroga el Reglamento (CE) 2371/2002]

gestión multiespecíficos. La necesidad de que exista un *feedback* constante entre datos científicos y actividad extractiva, es otro baluarte de la futura reforma. En lo que respecta a nuestro objeto de estudio, la nueva normativa comunitaria sobre pesca IUU se sitúa en el centro de la reforma, atendiendo a las debilidades estructurales y de control de la PPC, tanto en su dimensión interna, como externamente: la Comisión propone la intensificación de las medidas relativas a la lucha contra la pesca IUU, tomando como base el reglamento contra la pesca IUU (1005/2008) y el de control (1224/2009).

Una de las cuestiones más controvertidas de la nueva reforma es la relativa a los derechos de pesca de la UE: mientras que España y otros países⁷⁰⁰ abogan por la introducción de un sistema basado en derechos de pesca transferibles, aplicable a todos los buques de eslora superior a 12 m. y para todos los arrastreros que faenen en aguas comunitarias, otros, como Francia, rechazan este tipo de acción para un recurso público, insistiendo en la necesidad de mantener un sistema basado en los denominados “derechos históricos” (estabilidad relativa) cuya rigidez es, según la Comisión, uno de los principales obstáculos para la sostenibilidad de los recursos y la competitividad de las flotas⁷⁰¹. El sistema de cuotas de captura o de esfuerzo transferibles ha demostrado, en los Estados donde ya se ha puesto en práctica, que permitiría dar una mayor estabilidad a largo plazo al sector, reducir la capacidad excedentaria (eliminando los descartes) y aumentar los beneficios. Se trata también de una herramienta de apoyo a la reconversión: los pescadores que quieran abandonar el sector o que cesen en su actividad

⁷⁰⁰ Países como Dinamarca han adoptado una gestión basada en la cuota individual transferible para la pesca pelágica (desde el 1/1/2003) y una gestión basada en una cuota transferible asignada a la embarcación para la pesca demersal (desde el 1/1/2007). España, que lleva décadas luchando para cambiar un sistema que deja en clara inferioridad a las flotas españolas frente a los países del norte y que ha obligado, en muchos casos, a que armadores españoles compren buques y derechos en otros Estados miembros, ha sido tradicionalmente proclive a este sistema, como lo demuestra la constante literatura jurídica al respecto. La Orden Ministerial del Ministerio de Agricultura y Pesca de 12 de junio de 1981, referida a la ordenación de la actividad de la flota de altura y gran altura que operaba dentro de los límites geográficos de la Comisión del Atlántico Nordeste, ya reconocía que los derechos de pesca eran individuales, asignados a las embarcaciones para el ejercicio pesquero en aquellas zonas para las que se arbitraban los mecanismos de acceso y se estimaban las asignaciones de recursos. Posteriores normativas referidas a la transferibilidad se producen aprovechando la Ley 23/1997 de 15 de julio de 1997 de ordenación del sector pesquero de altura y gran altura que opera dentro de los límites geográficos de la Comisión de pesca del Atlántico Nordeste, entre ellas, los RD 1838/97 de 5 de diciembre de 1997 y 1915/97 de 19 de diciembre de 1997. La ley 3/2001 sobre pesca marítima del Estado establece un nuevo marco regulador de la transmisibilidad de las cuotas pesqueras en su art. 28, que ya analizamos en la nota al pie 331 (Capítulo III).

⁷⁰¹ Véase Commission Staff Working Paper. Impact Assessment. Accompanying the document Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Common Fisheries Policy [repealing Regulation (EC) No. 2371/2002] SEC (2011) 981 final, Brussels, 13/07/2011, p. 11

podrán vender sus cuotas. Para garantizar una estabilidad económica, la Comisión propone que las cuotas transferibles se concedan, por lo menos, para quince años, periodo que podría reducirse o perderse totalmente en caso de cometer una infracción grave de los reglamentos de pesca o por no utilizarse los derechos durante tres años consecutivos. Así las cosas, entendidas las cuotas de pesca transferibles como partes de la cuota total asignada al Estado, que pueden ser pescadas, vendidas o arrendadas por el titular del derecho, en cualquiera de las (por el momento) veintisiete economías de mercado de la Unión, este sistema permitiría convertir la sobrecapacidad de la flota en reducciones de costes ventajosas que permitirán al pescador invertir más recursos en su actividad, o bien podrán cederse los derechos y abandonarse la actividad con un buen saldo financiero o ser sustraídas del sector de la pesca en forma de impuestos recaudados por el Estado. No obstante, y precisamente en la línea del discurso económico, el inconveniente principal de la transferibilidad radica en la capitalización de los derechos que originaría la acumulación de los mismos en pocas manos, facilitando la concentración financiera y geográfica de las operaciones de pesca, al tiempo que, en palabras de González Laxe, “emergería una nueva clase de “pescadores de sillón”, que devienen rentistas, al vivir de los beneficios del alquiler de los derechos”⁷⁰². Por otro lado, el que las concesiones de derechos de pesca transferibles sólo puedan utilizarse dentro de cada Estado miembro, no sirve para reducir la capacidad en aquellas pesquerías en las que existen flotas con cuotas insuficientes, por lo que, o bien se permite la concentración de concesiones de pesca en pocas manos o se acude a la ayuda pública para la paralización definitiva: ambas posibilidades excluidas en la propuesta de la Comisión. Los pescadores⁷⁰³ proponen que se permita la negociación entre organizaciones de productores y/o empresas de flotas de altura de distintos Estados miembros para la cesión temporal de las concesiones de pesca transferibles para cada pesquería y con limitaciones para evitar la concentración en pocas manos, lo que posibilitaría que fuera el mercado interior el que promoviera el ajuste de las flotas que comercializan sus productos en el mismo. De no permitirse esta solución se vulneraría el Art. 26 TFUE, pudiéndose ver afectada la cohesión económica, social y territorial prevista en el art. 3 TFUE, al tiempo que se iría en contra de la

⁷⁰² F. GONZALEZ LAXE, “La transferibilidad de los derechos de pesca y las cuotas individuales: análisis del caso español”, en *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, No. 203, 2004, pp. 233-262, en p. 248

⁷⁰³ *Planteamientos del sector pesquero ante la reforma de la PPC*, edita Cooperativa de Armadores de Vigo (Arvi) y Clúster Pesquero (Clupesca) Vigo, 2012

Estrategia Europa 2020 que, entre otros objetivos, promueve la consolidación del mercado interior.

IV. PRACTICA DE LOS ESTADOS

Con la implementación del PAI-IUU a través de la creación de Planes de Acción Nacionales adoptados conforme al mismo, la Comunidad Internacional busca combatir el problema de la pesca IUU de una forma eficaz e individualizada, más allá del ámbito regional propio de las OROPs, la obligatoriedad de cuyas disposiciones es a veces discutible, habida cuenta de las distintas mayorías exigibles y de los derechos de veto presentes en algunas de ellas, que limitan considerablemente la aplicación generalizada de las medidas de conservación y gestión adoptadas. No obstante, además de los distintos PAN, existe una amplia gama de leyes nacionales que merece la pena destacar y que, de hecho, en muchos casos, existían ya antes de la creación de éstos. A continuación señalaremos los principales Estados que, amén de haber aprobado su propio PAN, cuentan con una nutrida legislación interna, que analizaremos, comprobando su efectividad y coherencia con los principales textos internacionales, especialmente, con el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto de 2009.

a. Australia

Australia es parte de, prácticamente, todos los acuerdos internacionales relevantes desde el punto de vista de la lucha contra la pesca IUU, lo que exige la adopción de medidas internas tendentes a una aplicación íntegra y efectiva de los mismos, tanto a nivel nacional, como de los distintos Estados que integran la Federación Australiana. En el plano nacional destacamos el Fisheries Management Act y el Fisheries Administration Act, ambos de 1991, junto con la reforma del Torres Strait Fisheries Act de 1984 y el Environment Protection and Biodiversity Conservation Act de 1999. No obstante, es el Plan de Acción Nacional (julio 2005)⁷⁰⁴, el que da una visión más completa y sistemática de las acciones emprendidas y proyectadas. Siguiendo las indicaciones de la FAO, Australia ha establecido también un PAN sobre

⁷⁰⁴ Australian National Plan of Action to prevent, deter and eliminate IUU Fishing. Australian Government Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, July 2005. Disponible online en http://www.daff.gov.au/_data/assets/pdf_file/0006/33963/npoa_iuu_fishing.pdf

tiburones⁷⁰⁵ y, ya antes de la aprobación del PAI'01 (del que fue impulsora), Australia contaba con un Plan Nacional sobre capturas incidentales (en vigor desde 1999⁷⁰⁶). Su participación activa en numerosas OROPs consolidadas (WCPFC, FFA, CSBT, IOTC y CAMLR) y su apoyo a la creación de otras nuevas que, como en el caso de la SIOFA⁷⁰⁷, llenan las lagunas reguladoras en aquellas zonas de AM que aún no están protegidas por ninguna organización, es, igualmente, prueba patente de su interés por el asunto.

La pesca comercial y la acuicultura son la quinta industria rural más lucrativa de Australia, que exporta pocas especies pero de gran valor comercial⁷⁰⁸. De cara a conseguir una mayor rentabilidad del sector, especialmente frente a una serie de acontecimientos como la subida de los precios del carburante, el aumento de la competencia en el mercado interno debido a las importaciones más baratas y las fluctuaciones del dólar australiano, que han contribuido negativamente al volumen y valor de las capturas, el gobierno, a través de la *Australian Fisheries Management Authority* (AFMA)⁷⁰⁹, responsable de la gestión eficiente de las pesquerías de la Commonwealth en nombre de Australia y, de acuerdo con las previsiones del Fisheries Management Act de 1991⁷¹⁰, ha adoptado un “*partnership approach*” entre los gestores de las pesquerías, la industria, los científicos, los operadores pesqueros, los conservacionistas y el resto de agentes interesados en el mar y sus recursos, poniendo en práctica estrictos controles relativos al esfuerzo pesquero y a las capturas, especialmente sobre los stocks sobreexplotados, permitiendo su recuperación, de modo que se promueva la sostenibilidad a

⁷⁰⁵ Australia's 2004 Shark-plan 1, revisado por el Australia's 2011 Shark-plan 2.

^{706/706} National Policy on Fisheries Bycatch. Ministerial Council on Forestry, Fisheries and Aquaculture, April 1999

⁷⁰⁷ Southern Indian Ocean Fisheries Agreement, cuya aprobación “acoge con agrado” la UNGA A/Res. 61/105, en su pár. 68. El texto del acuerdo, abierto a la firma en Roma el 7 de Julio de 2006, entrará en vigor noventa días después del depósito del cuarto instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, debiendo ser, al menos dos de ellos, de Estados ribereños del Área (art. 24 del Acuerdo). Por el momento, de los diez firmantes, sólo dos lo han ratificado (República de Mauricio; 10/12/2010 y las Seychelles; 5/11/2007) y uno (la UE) lo ha aprobado (15/10/2008). Las Islas Cook, que no han firmado el acuerdo, se unieron al mismo mediante adhesión el 5/6/2008. Sobre el estado del acuerdo véase <http://www.fao.org/Legal/treaties/035s-e.htm>

⁷⁰⁸ Hong Kong y Japón son los principales receptores de las exportaciones australianas de atún y crustáceos (principalmente langostas). Las importaciones están dominadas por los productos congelados y enlatados provenientes de Tailandia, China, Vietnam y la vecina Nueva Zelanda. Fuente: Review of Fisheries in OECD Countries 2009: Policies and Summary Statistics. OECD 2010, p. 99

⁷⁰⁹ Véase al respecto www.afma.gov.au

⁷¹⁰ Fisheries Management Act 1991, Act No. 162 of 1991 as amended (compilation prepared on 30 January 2012 taking into account amendments up to Act No. 46 of 2011) disponible online en <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00179> (última visita, el 11/03/2012)

largo plazo y con ella, la rentabilidad de la actividad. AFMA es también responsable de implementar las previsiones del Fisheries Management Act mediante la detección e investigación de las actividades IUU de los buques pesqueros nacionales y extranjeros que faenan en la Australian Fishing Zone (AFZ)⁷¹¹ y en las pesquerías gestionadas por la Commonwealth, al tiempo que administra programas de cumplimiento dirigidos tanto a buques pesqueros extranjeros cómo domésticos⁷¹² y, aunque es infrecuente la pesca en AM por buques o nacionales australianos (salvo en el caso de pesquerías reguladas por una OROP de la que Australia sea parte), cuando se ha dado el caso, Australia ha negociado con otros países acordando medidas de conservación y gestión de los recursos pesqueros afectados. La pesca de buques australianos en AM sin la correspondiente autorización es entendida como una infracción. Debido al crecimiento de las actuaciones de nacionales australianos fuera de la AFZ, Australia ha regulado las obligaciones de los nacionales australianos (personas físicas y jurídicas), corporaciones que desarrollan su actividad principalmente en Australia, buques de pabellón australiano y personas embarcadas en ellos, de modo que se les aplique el Fisheries Management Act'91 cómo si desarrollaran sus actividades en la AFZ aunque las realicen en territorios de terceros Estados, en aguas internacionales o en buques abanderados por terceros. En ocasiones, lo minucioso de las condiciones (las autorizaciones parecen concederse más a los titulares de los buques que a éstos) ha supuesto, incluso, litigios internacionales⁷¹³.

En 2003 el gobierno australiano fue uno de los impulsores del Task Force on IUU Fishing on the High Seas, que concluyó su informe final el 3 de marzo de 2006⁷¹⁴ identificando las principales medidas que sus participantes (y

⁷¹¹ La Australian Fishing Zone (AFZ) es coincidente con la ZEE, que se utiliza para acortar el área de ejercicio de facultades de soberanía para todos los recursos naturales salvo la pesca, para la que se utiliza la denominación de AFZ. La AFZ se fijó en 1979 y la ZEE en 1994

⁷¹² En diciembre de 1999 el gobierno australiano estableció una legislación específica para los buques de pabellón australiano (The Fisheries Legislation Amendment Act (No. 1) 1999 of Australia), a los que se requiere autorización para pescar fuera de la Australian Fishing Zone.

⁷¹³ En su afán por “levantar el velo” en 2002 Australia detuvo al pesquero ruso Volga por pesca ilegal en aguas australianas subantárticas, condicionando su pronta liberación a la revelación de la identidad del propietario real, beneficiario último. No obstante, ITLOS rechazó la imposición de esa exigencia, no financiera entendiendo que “...cannot be considered components of a bond or other financial security for the purpose of applying article 292 of the Convention in respect of an alleged violation of article 73, paragraph 2 of the Convention.” The Volga Case (Russian Federation vs. Australia), Prompt Release (2002), par. 77

⁷¹⁴ High Seas Task Force (2006). *Closing the net: Stopping Illegal Fishing on the High Seas*. Final Report of the Ministerially-led Task Force on IUU Fishing on the High Seas. Governments of Australia, Canada, Chile, Namibia, New Zealand and the United Kingdom, WWF, IUCN and the Earth Institute at Columbia University.

Estados afines; like-minded) deberían adoptar de forma inmediata para luchar contra la pesca IUU, a las que Australia contribuyó de manera significativa mediante la aportación de fondos para su implementación. También en 2003, Australia adoptó una estrategia múltiple para hacer frente a las actividades IUU en los territorios del sur del país, cuyos pilares básicos eran: mejorar la coordinación y uso de la información disponible, mejorar el control de las actividades realizadas en el mar, fortalecer los compromisos internacionales adoptados por el país (ora mediante acuerdos internacionales, multi o bilaterales, ora mediante la participación en OROPs) y la creación, si fuera necesario, de instrumentos nuevos para luchar contra la pesca IUU.

En diciembre de 2005, con un presupuesto de 220 millones de dólares australianos, el gobierno puso en marcha el programa “Securing our fishing future”, que tenía como objetivo “...to halt overfishing and to create the conditions that will give overfished stocks a chance to recover to an acceptable level in the near future”⁷¹⁵. Amén del principio ecosistémico como *leitmotiv*, el programa incluía acciones concretas, a saber: implementar las estrategias de captura de especies objetivo disminuyendo al mínimo el número de capturas accesorias en cada pesquería, llevar a cabo evaluaciones del riesgo ecológico y desarrollar una respuesta efectiva de gestión de riesgos, mejorar los programas de gestión a gran escala, crear una colección de datos sobre las pesquerías y mejorar las conexiones en lo relativo a la comunicación.

A partir de 2007, los sistemas de VMS devinieron obligatorios para todos los buques de la Commonwealth con licencia para pescar, y la continua colaboración en materia de seguimiento, control y vigilancia con países como Indonesia en la gestión de recursos compartidos en los que el interés es mutuo, ha propiciado el desarrollo (también en 2007) del Regional Plan of Action to promote responsible fishing practices including Combating IUU Fishing, iniciativa conjunta en la que participan, además, otros diez Estados del sudeste asiático⁷¹⁶, entre cuyas prioridades destacan, además del fortalecimiento de los sistemas de MCS, el establecimiento de medidas del Estado del puerto.

⁷¹⁵ Sobre el Securing our Fishing Future, véase <http://www.afma.gov.au/resource-centre/publications-and-forms/archive/securing-our-fishing-future/>

⁷¹⁶ La gestión de las pesquerías en Australia es buena comparada con la del resto de países situados al norte de la WCPFC, algunos de ellos, como Indonesia, Malasia y Tailandia se han visto, de hecho, obligados a aceptar asistencia técnica para desarrollar planes de gestión a través de proyectos de la FAO patrocinados por Noruega (FISHCODE o GCP/INT/648/NOR). El propio PAN australiano menciona en su parte V la asistencia a los países vecinos en desarrollo.

En Australia el acceso a puerto requiere un permiso previo y el desembarco de capturas exige la previa obtención de una aprobación específica que exceptúe la prohibición general de desembarcos (la política australiana se orienta a no permitir el desembarco de capturas procedentes de buques extranjeros hasta que no se haya comprobado su origen). En el PAN se limita la autorización de acceso a puerto y de desembarque de capturas exclusivamente a buques de Estados cuya intención de aplicar un control efectivo sobre los buques que abanderan haya sido demostrada mediante la adhesión a los principales acuerdos internacionales, globales o regionales. Respecto al Acuerdo de 2009, Australia jugó un papel importante en sus negociaciones, lo firmó el 27/4/2010 y, al tiempo de escribir, está en proceso de ratificación.

b. España

Las actuaciones españolas contra la pesca IUU se encuadran en la adhesión a los principales instrumentos internacionales y comunitarios (CNUDM, Acuerdo de 1993, FSA, PAI...) y en una abundante legislación interna⁷¹⁷. España ha adoptado varias medidas normativas con objeto de evitar

⁷¹⁷ La Orden Ministerial de 12 de noviembre de 1998 instauró, por primera vez en España, la obligatoriedad de llevar a bordo de los buques pesqueros el dispositivo de localización vía satélite, siendo después modificada y completada por distintas órdenes posteriores (APA/3660/2003, APA/590/2005, APA/1858/2007, ARM/3238/2008 y ARM/143/2010). De acuerdo con las disposiciones del Reglamento de ejecución (UE) 404/2011 de la Comisión, de 8 de abril de 2011, que determina las normas de desarrollo del Reglamento (CE) 1224/2009, España ha aprobado la Orden AAA/158/2012, de 30 de enero, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la adquisición e instalación de equipos de localización de buques pesqueros vía satélite.

En 1997 se firmó el Acuerdo por el que se establecía el Programa Anual de Control Integral de Actividades Pesqueras (PACIAP) que establece una actuación coordinada entre el Ministerio de Agricultura y el de Interior para la inspección, vigilancia y control de la actividad pesquera tanto en el mar como en tierra, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la legislación nacional y comunitaria en materia de conservación, protección y regulación de los recursos pesqueros.

El Real Decreto 2287/1998, de 23 de octubre, por el que se definen los criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca, RD 601/1999 de 16 de abril, que regula el Registro Oficial de Empresas pesqueras en Países Terceros, RD 3448/2000, de 22 de diciembre, por el que se establece la normativa básica de las ayudas estructurales en el sector de la pesca, Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, por la que se atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de regulación de la pesca marítima y lo faculta para dictar las bases del ordenamiento del sector pesquero, conforme lo establecido en la Constitución, incluyendo velar por la explotación equilibrada y responsable de los recursos pesqueros, favoreciendo su desarrollo sostenible y adoptando las medidas precisas para proteger, conservar y generar dichos recursos.

RD 1134/2002, de 31 de octubre, sobre aplicación de sanciones en materia de pesca marítima a españoles enrolados en buques con abanderamiento de conveniencia.

o disuadir del ejercicio de la pesca IUU a ciudadanos y empresas españolas, si bien, en materia sancionadora nuestro ordenamiento se basa, salvo contadas excepciones, en la jurisdicción territorial (art. 8.1 del Código Civil) y no en la jurisdicción internacional personal propia de las medidas propuestas por algunas OROPs (CCAMLR: CM 10-08 (2006)) respecto a los nacionales de sus partes contratantes que trabajen en los buques infractores o apoyen su actividad, sistema que se quiere hacer extensivo a España y que, de hecho, se ha adoptado de manera subsidiaria en alguna ocasión, como comprobaremos. Ente las normas domésticas destacamos las siguientes:

El RD 601/1999, de 16 de abril, regula el Registro Oficial de Empresas Pesqueras en países terceros y establece la prohibición de inscripción en el mismo de las empresas pesqueras radicadas en un Estado que no coopere en la conservación de los recursos pesqueros, directamente o a través de una OROP y que, con su actividad, perjudique la eficacia de las medidas internacionales de conservación y gestión adoptadas por dichas organizaciones.

Por su parte, el RD 1797/1999, de 26 de noviembre, de control de las operaciones de pesca de buques de terceros Estados en aguas bajo soberanía o jurisdicción española, intensificó los controles de las operaciones de pesca en estos buques a efectos de verificar el cumplimiento de las medidas de protección y gestión de los recursos pesqueros, adoptadas por las OROPs, suponiendo, además, la creación del instrumento normativo que consolida el control como Estado del puerto de España, siendo necesario obtener la pertinente autorización para realizar desembarques o transbordos en territorio español y probar el origen de las capturas, asegurando así que se respetan las medidas de conservación y gestión adoptadas por las OROPs de las que España es parte.

La ley 14/1998, de 1 de junio, que establecía un régimen de control para la protección de los recursos pesqueros marítimos, adaptando el régimen de infracciones y sanciones a la jurisprudencia del TC en materia de distribución de competencias, permaneció en vigor hasta su derogación por la actual Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado, que si bien no contempla expresamente los supuestos de pesca IUU, contiene previsiones que indirectamente inciden sobre el tema, tipificando como “infracción grave” y “muy grave” el

RD 410/2008, de 28 de marzo, por el que se modifica el RD 176/2003 de 14 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las funciones de control e inspección de las actividades de pesca marítima.
RD 1822/2009, de 27 de noviembre, por el que se regula la primera venta de productos pesqueros.

incumplimiento o violación de las obligaciones establecidas en virtud de convenios, acuerdos o tratados internacionales en materia pesquera, cometidas por capitanes españoles a bordo de buques con pabellón de conveniencia⁷¹⁸. El RD 1134/2002, de 31 de octubre, sobre aplicación de sanciones en materia de pesca marítima a españoles enrolados en buques con abanderamiento de conveniencia, estableció un mecanismo para la aplicación del régimen sancionador español a los nacionales españoles, personas físicas o jurídicas, que lleven a cabo actividades de pesca ilegal en un buque FONC, aplicando subsidiariamente el principio de nacionalidad sobre el de territorialidad, cuando los Estados de abanderamiento competentes no ejerzan su jurisdicción de manera eficaz. Posteriormente, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, modificó diversos aspectos de la Ley 3/2001, entre otros, agravando la calificación de las infracciones pesqueras cuando éstas las cometan personas físicas o jurídicas españolas vinculadas a buques infractores con pabellón de conveniencia, incluyendo como sujetos responsables de este tipo de infracción, no sólo a los capitanes, sino también a las empresas, personas jurídicas, vinculadas jurídicamente a un buque con pabellón de conveniencia o con pabellón de un tercer Estado no cooperante.

Las regulaciones más recientes sobre control y régimen sancionador son el RD 410/2008, de 28 de marzo, por el que se modifica el RD 176/2003, de 14 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las funciones de control e inspección de las actividades de pesca marítima y el RD 747/2008, de 9 de mayo, por el que se establece el reglamento del régimen sancionador en materia de pesca marítima en aguas exteriores.

Siguiendo las directrices del PAI-IUU'01 y del Plan de Actuación Europeo'02, España creó su propio Plan de Acción Nacional contra la pesca IUU en noviembre de 2002, fruto de la Conferencia Internacional de Santiago de Compostela sobre pesca IUU (25-26 noviembre 2002) organizada por el Gobierno de España en colaboración con la UE y con la participación y asistencia técnica de la FAO, que tenía como fin dar impulso político y realizar el seguimiento del PAI, de modo que pudiera alcanzarse el objetivo de pesca sostenible previsto en éste. Sin embargo, el PAN español ni fue publicado ni aprobado formalmente por el Gobierno, siendo casi de imposible localización y “adivinándose” su contenido por referencias más o menos directas en

⁷¹⁸ Arts. 96.1.v) y 97.i) de la Ley 3/2001

diversos documentos oficiales⁷¹⁹. Mediante el PAN, España pretende establecer una gestión pesquera más responsable basada en la sostenibilidad, lo que pasa por reducir las capturas incidentales y los descartes, afianzar y dar seguridad al sector frente a la competencia desleal derivada de las prácticas IUU y en el ámbito social, regular la situación de los nacionales españoles enrolados en buques FONC.

c. Namibia

La costa namibia es una de las más productivas, siendo las especies comerciales más destacadas la merluza, el rape, la caballa, la sardina, el reloj anaranjado, el cangrejo y la langosta. De lo dicho se deduce fácilmente que la pesca es, junto con la minería, una de las principales fuentes de ingresos del país: el 97% de las capturas efectuadas en aguas namibias se exportan a Europa, al resto de África, a Asia y a los Estados Unidos, si bien con unos controles rígidos que garantizan la legalidad del producto, insospechados hasta hace poco en países africanos. Por lo demás, la instauración *in situ* de modernas plantas de procesado de pescado ha propiciado un incremento notable de puestos de trabajo y bienestar social.⁷²⁰ Namibia es, junto con Mozambique y Sudáfrica, uno de los países africanos que más y mejores pasos está dando en la lucha contra la pesca IUU a todos los niveles.

Antes de su independencia en 1990, la pesca incontrolada a escala masiva minó drásticamente la abundancia de los mayores stocks: primero, durante la década de los sesenta, los buques factoría que procesaban el pescado a escasos doce kilómetros de la jurisdicción namibia, provocaron el agotamiento de las poblaciones de sardina y anchoa, y, después, durante los setenta, el desarrollo de buques congeladores que procesaban y conservaban a bordo las capturas sin necesidad de entrar a puerto, aumentó el interés extranjero en las pesquerías namibias, incrementándose las capturas (declaradas) de merluza de 50.000 toneladas en 1964 a 820.000 en 1972. A raíz de su independencia, Namibia, siguiendo las directrices del documento ministerial “Towards

⁷¹⁹ Consejo de Estado No. E 2/2007 Informe sobre la adaptación del ordenamiento jurídico español a las nuevas exigencias internacionales y de Derecho Comunitario Europeo relacionadas con la lucha contra la pesca ilegal, no reglamentada y no declarada (Pesca INDNR) Julio 2009, p. 143

⁷²⁰ “Namibia’s fishing companies provide finance and other forms of assistance for the construction of schools, clinics and other much-needed civil facilities. The contribution made over the past 14 years runs in excess of N\$40 million.” Namibia’s National Plan of Action – IUU Fishing, January 2007

Responsible Development of the Fisheries Sector⁷²¹ estableció unas líneas maestras de actuación frente a las actividades IUU, reforzando sus responsabilidades como Estado del pabellón, ribereño y del puerto, introduciendo sistemas de MCS⁷²² e imponiendo el uso de VMS en todos los buques autorizados a faenar en las zonas bajo su control y, en su revisión de 2004, haciendo referencia a la necesidad de desarrollar planes de acción nacionales a imagen del PAI-IUU de la FAO. Demostraba así a la Comunidad Internacional su firme determinación de luchar contra la pesca IUU a todos los niveles:

- nacional: mediante la creación de un Plan de Acción Nacional propio;
- regional: con su participación activa en numerosas OROPs (ICCAT, SEAFO, CCAMLR);
- a través de iniciativas conjuntas: participó en el Task Force on IUU Fishing on the High Seas, siendo el único país africano presente y creó el programa Stop Illegal Fishing;
- y a nivel internacional: como parte de los principales textos internacionales en la materia (si bien aún no ha firmado el Acuerdo'09).

El Plan de Acción Nacional contra la pesca IUU namibio, que habrá de ser revisado periódicamente de modo que siga siendo efectivo y rentable a lo largo del tiempo, distingue siete puntos básicos “to facilitate implementation of the IPOA-IUU”, a saber:

- medidas relativas a las responsabilidades de todos los Estados,
- responsabilidad del Estado del pabellón,
- medidas del Estado ribereño,
- medidas del Estado del puerto,
- medidas comerciales,
- OROPs; y
- asistencia a países en desarrollo.

⁷²¹ Namibia's marine resources policy: Towards responsible development and management of the marine resource sector. Namibia, Ministry of Fisheries and Marine Resources, 1991 (revised 2004)

⁷²² Amén de operar un sistema propio (Ministry's MCS), Namibia es miembro del SADC Regional Fisheries MCS Programme, que opera bajo el protocolo de SADC para las pesquerías del área y cuyo objetivo principal es implementar la cooperación regional que permita gestionar los recursos compartidos y las actividades internacionales, sobre la base de los principios de precaución y ecosistémico.

Como Estado del pabellón, Namibia lleva un registro de todos los buques que abandera autorizados a pescar en aguas bajo su control o en zonas de AM controladas por OROPs de las que es parte, información que compartirá con las OROPs y con los Estados ribereños interesados que la requieran. Ningún buque con historial de pesca IUU será autorizado a pescar por Namibia, que no le concederá su pabellón ni lo incluirá en su registro de buques pesqueros. Namibia adoptará estas medidas para asegurar que los nacionales que pescan fuera de sus aguas no practican ni apoyan la pesca IUU.

En lo referente al Estado del puerto, el PAN namibio no dista gran cosa del PAI-IUU: salvo en casos de fuerza mayor o peligro, se requiere la notificación previa de los buques, tanto extranjeros cómo nacionales, para conceder el acceso a los principales puertos del país: Walvis Bay y Lüderitz. Los transbordos sólo podrán efectuarse en puertos namibios. Establece un procedimiento de inspección en puerto de los buques extranjeros para asegurarse de que éstos no contravienen ninguna ley nacional ni de otros Estados o medidas de conservación de una OROP de la que Namibia sea parte. Si hay evidencias de que el buque ha realizado o apoyado actividades de pesca IUU, se tomarán medidas para impedir la descarga y transbordo del pescado en los puertos namibios, siendo éstas y cualquier otra acción pertinente, comunicadas al Estado del pabellón del infractor y a los Estados ribereños y OROPs interesados. El PAN establece la cooperación con otros Estados del puerto “both regionally and internationally, to agree on measures and procedures for effective port State control on fishing vessels”⁷²³ y la implementación de las medidas relativas al Estado del puerto adoptadas por las OROPs de las que Namibia es parte.

En 2003 el Gobierno namibio participó, junto con Chile y otros cuatro países de la Commonwealth en el High Seas Task Force, aplicando las iniciativas plasmadas en las conclusiones de su documento final de 2006 mediante la creación, ese mismo año, del Stop Illegal Fishing Programme (SIF). El programa, fruto de la cooperación entre el ministro de pesca namibio (Abraham Iyambo) y el ministro británico de exteriores (Gareth Thomas) hacía realidad las viejas reivindicaciones sobre pesca IUU de la SADC, facilitando el acceso a la información al resto de países de la zona (www.stopillegalfishing.com), al tiempo que sirve para incrementar la capacidad nacional de éstos mediante la convocatoria de talleres que ponen las bases para la creación de futuros planes de acción nacionales. En julio de 2008

⁷²³ Namibia’s NPOA-IUU, par. 5.2

una conferencia regional en Namibia de los ministros de pesca de la SADC asumió un compromiso político contra la pesca IUU, creándose posteriormente el Ministerial Task Force for African Fisheries bajo los auspicios de la Unión Africana y NEPAD⁷²⁴, de nuevo apoyado por el Reino Unido. El compromiso político se materializó en una serie de actuaciones reales contra la pesca IUU, a saber: Namibia desposeyó de su pabellón al buque *Paloma V* después de que éste se viera implicado en actividades de pesca IUU en aguas neozelandesas en mayo de 2008⁷²⁵, Mozambique se incautó del *Antillas Reefer* cuando éste practicaba la pesca IUU en aguas bajo su jurisdicción en julio de 2008, el mismo mes que el ministro de pesca de Tanzania canceló 69 licencias a buques extranjeros que operaban en el Océano Índico para controlar las actividades de pesca no regulada en aguas de Tanzania. En octubre de 2008 Madagascar arrestó al buque senegalés *El Amine* por pesca ilegal y por transportar 33 toneladas de productos procesados de tiburón y 1,5 toneladas de langostas a bordo y una patrulla de vigilancia conjunta de Sudáfrica, Mozambique y Tanzania arrestó sendos buques IUU en Mozambique y Tanzania en marzo de 2009. Una de las últimas detenciones de que tenemos noticia al tiempo de escribir, es la del atunero de pabellón francés FV Sterenn en Freetown, cargado con 320 toneladas de diversas especies de túnidos, arrestado por Sierra Leona el pasado 30 de marzo de 2012 “for failing to communicate its entry to Sierra Leone waters as well as failing to submit catch reports”⁷²⁶.

d. Estados Unidos

Pese a no haber firmado la CNUDM, EE.UU es parte de otros textos importantes en materia pesquera, miembro activo de múltiples OROPs (CCAMLR, IATTC, ICCAT, NAFO y WCPFC) y, en clave interna, cuenta con una regulación exhaustiva que ha servido de base para desarrollar un Plan de Acción Nacional contra la pesca IUU, en línea con las previsiones del PAI'01.

El pilar central de la regulación norteamericana en materia de conservación y gestión de recursos pesqueros es el Magnuson-Stevens Fishery

⁷²⁴ New Partnership for Africa's Development

⁷²⁵ Omunkete Fishing (Pty) Ltd. vs Minister of Fisheries (20 June 2008) in the High Court of New Zealand. Wellington Registry CIV 2008-485-1310

⁷²⁶ Todos los detalles disponibles online en http://www.stopillegalfishing.com/news_article.php?ID=574

Conservation and Management Act (MSA)⁷²⁷, aprobado en 1975 y modificado, primero en 1996, mediante el Sustainable Fisheries Act, cuyos objetivos principales eran acabar con la sobreexplotación, alcanzar el rendimiento máximo sostenible y minimizar los impactos negativos en el medio marino; y después, en 2007 mediante el High Seas Driftnet Fishing Moratorium Protection Act, que incluye referencias a la falta de efectividad de los acuerdos internacionales en materia de pesca, si bien subraya la necesidad de la cooperación internacional para abordar el problema de la pesca IUU, que define, sin recurrir al párrafo 3 del PAI-IUU, desde la óptica del interés nacional como:

“1. Fishing activities that violate conservation and management measures required under an international agreement to which U.S. is a party. 2. Overfishing of fish stocks shared with U.S. for which there are no applicable international measures, or in areas with no RFMO or international agreement. 3. Fishing activity that adverse impacts on seamounts, hydrothermal vents and cold water corals beyond national jurisdiction for which there are no applicable international measures, or in areas with no RFMO or international agreement”⁷²⁸.

La principal medida prevista en el Moratorium es la creación de una lista de los buques identificados implicados en actividades IUU, que se remitirá cada dos años al Congreso⁷²⁹, que se pondrá en contacto con los Estados del pabellón a fin de que adopten las medidas oportunas que, en caso de aplicarse, los librarán de los efectos derivados de la inclusión en la lista, entre otros, la denegación de entrada a los puertos estadounidenses, la suspensión o revocación de las autorizaciones concedidas y la prohibición de importar a los EE.UU cualquier producto pesquero⁷³⁰, cuya infracción supondrá una sanción económica que se mantendrá hasta constatar que el Estado en cuestión ha puesto fin a las actividades IUU desarrolladas por sus nacionales en AM.

⁷²⁷ Véase al respecto, E. Schwaab, “The Magnuson Act thirty-five years later”, *Roger Williams University Law Review*, Vol. 17, No. 14, 2012, pp. 14-20

⁷²⁸ 72 FR 18404, pursuant to Sec. 609 e)

⁷²⁹ El primer informe se remitió oficialmente el 13 de enero de 2009, el último (disponible online en http://www.nmfs.noaa.gov/msa2007/docs/biennia_report_to_congress.pdf) en enero de 2011. Además de la lista mencionada, el informe ha de contener información relativa a la situación internacional de los recursos marinos vivos, una descripción de los esfuerzos hechos por los Estados incluidos en la lista para corregir sus deficiencias, el progreso logrado en el ámbito internacional para reforzar la lucha de las OROPs contra la pesca IUU y los pasos dados para la adopción, a nivel internacional, de medidas de conservación o protección comparables a las de los EE.UU.

⁷³⁰ La prohibición se completa con la declaración de que es ilegal para cualquier persona (física o jurídica) sujeta a la jurisdicción de los EE.UU, importar o introducir deliberadamente productos a los que alcance la prohibición.

Bajo el Magnuson Act, EE.UU tiene plena autoridad para abordar e inspeccionar cualquier buque, de la nacionalidad que sea, que pesque en aguas bajo jurisdicción estadounidense y cualquier buque estadounidense o apátrida que pesque en AM. El Magnuson-Stevens Act establece las bases sobre las que los buques extranjeros pueden operar en la ZEE norteamericana: ningún buque extranjero podrá pescar en ella, a menos que el Estado del pabellón haya concluido un “Governing International Fishery Agreement” con los EE.UU, que incluirá disposiciones concretas destinadas a prevenir la pesca IUU, entre otras, el uso de observadores, sistemas de VMS y otros controles. A día de hoy sólo un pequeño número de Estados ha concluido este tipo de acuerdos, no obstante “given the low level of foreign fishing in the U.S. EEZ in recent years, and the high level of U.S. monitoring required of those operations, the United States is confident that no IUU fishing is taking place by foreign vessels authorized to fish in waters under the jurisdiction of the United States.”⁷³¹ En el caso de buques extranjeros sin autorización detectados en aguas bajo jurisdicción norteamericana, el buque se incautará y será llevado a puerto estadounidense, dónde se le procesará e impondrán las sanciones monetarias pertinentes. Si EE.UU tiene evidencias suficientes de que se ha practicado la pesca IUU dentro de su jurisdicción por un buque extranjero, pero no puede apresararlo, el arresto se producirá si éste entra en un puerto estadounidense, dando razón del mismo al Estado del pabellón y a la OROP correspondiente, si la pesca ha tenido como objetivo especies protegidas por ésta. Si el buque extranjero es sospechoso de pesca IUU más allá de la jurisdicción norteamericana y requiere la entrada a puerto, en primer lugar deberá determinarse si se dan los elementos previstos en el Lacey Act para, seguidamente, comunicarlo al resto de Estados ribereños involucrados, a los que se pedirá su apoyo para investigar el asunto, haciendo uso de la cooperación internacional a través de medios como el MCS Network y la Interpol.

Respecto de los buques sin nacionalidad involucrados en la pesca a gran escala con redes de deriva en AM⁷³² en contravención de la Resolución 46/215 o que violen cualquier otra medida de conservación internacional reconocida por EE.UU, se permite su persecución e incautación por parte de

⁷³¹ NPOA-IUU USA, par. 5.2, p. 21

⁷³² El United States Code, Title 16, Chapter 38, Subchapter IV § 1857.1.M, prohíbe el uso de pesqueros estadounidenses “to engage in large-scale driftnet fishing beyond the EEZ of any nation”, disposición que el NPOA-IUU USA extiende a los buques sin nacionalidad: “once a stateless vessel is assimilated to U.S. nationality, it falls subject to this prohibition.” (NPOA-IUU USA, par. 3.3, p. 7)

las autoridades estadounidenses, de acuerdo con el High Seas Fishing Compliance Act.

Para impedir la práctica de actividades IUU por parte de los nacionales estadounidenses (o, en todo caso, de “any person subject to U.S. jurisdiction”, lo que, entendemos, incluye también a las personas jurídicas), el Lacey Act prohíbe la importación, exportación, transporte, venta, comercialización, etc., de cualquier producto pesquero “taken, processed or sold in violation of any foreign law, treaty or regulation”. No obstante, si bien el Lacey Act se ha usado con relativo éxito para procesar nacionales estadounidenses involucrados en actividades IUU, “such prosecutions occur only where is some “nexus” between the activity in question and the United States, e.g., where the fish or fish products are landed, brought or introduced into any place subject to the jurisdiction of the United States.”⁷³³ Además, las prohibiciones previstas en el Lacey Act no se aplican a las actividades reguladas por un plan de gestión aplicado por la Magunson-Stevens Act, ni a ciertas especies altamente migratorias⁷³⁴.

En cuanto Estado del puerto, las leyes norteamericanas prohíben, por regla general, que los buques pesqueros extranjeros y los cargueros actúen como buques nodriza de los pesqueros en el mar, desembarcando las capturas de éstos en los puertos norteamericanos. La Samoa americana, Guam y las islas vírgenes americanas son las escasas excepciones que permiten que los cargueros extranjeros que acepten transbordos de pescado en el mar y los pesqueros extranjeros descarguen sus productos en sus terminales. Como hay pocos puertos americanos en que los buques extranjeros puedan descargar y transbordar pescado, los EE.UU no han tenido necesidad de establecer una estrategia y procedimientos nacionales *ad hoc* sobre control portuario, si bien es deseable desarrollar “a more coordinated approach” para asegurar que los buques extranjeros no descargan ni transbordan capturas IUU en los puertos donde sí pueden operar, como los de la región oeste del Pacífico central, sobre la que el propio NPOA se hacía eco de la necesidad de promover la creación de un sistema de control portuario coordinado durante el proceso de creación de la WCPFC.

Finalmente, Estados Unidos es parte de un Acuerdo Bilateral con la Unión Europea para combatir las actividades pesqueras IUU, firmado en Washington el 7 de septiembre de 2011 por la Comisaria europea de pesca,

⁷³³ NPOA-IUU USA, par. 3.2, p. 6

⁷³⁴ Véase al respecto, United States Code, Title 16, Section § 3377: Exceptions.

Maria Damanaki y la Secretaria de Comercio de la NOAA⁷³⁵, Jane Lubchenco, en aras a fortalecer la cooperación entre unas potencias que “play a key role in the comercial exploitation of fishery products globally, both as flag and market States.”⁷³⁶ Si bien una y otra cuentan ya con legislaciones *ad hoc* a nivel interno, se entiende que un acuerdo del género “will maximize the effectiveness of these and other instruments in the global fight against IUU fishing”, incluyendo entre los “other instruments” el Acuerdo de 2009 sobre medidas del Estado rector del puerto, que ambas partes reconocen e instan a ratificar⁷³⁷. Entre los objetivos principales del acuerdo bilateral destacamos los siguientes:

- a. Promover la conservación y explotación sostenible de los recursos vivos del mar.
- b. Apoyar la adopción de herramientas eficaces en la lucha contra las actividades IUU por parte de las organizaciones regionales e internacionales.
- c. Fortalecer, mediante *compliance committees*, los sistemas de monitoreo, control y vigilancia y el cumplimiento de las medidas de conservación y gestión adoptadas por las OROPs.
- d. Fortalecer la cooperación bilateral en la lucha contra las actividades IUU, a todos los niveles: técnico, operacional y político.
- e. Considerar la creación de un sistema de intercambio de información sobre actividades IUU, sospechosas o confirmadas.
- f. Trabajar juntos para la mejora y expansión, “as appropriate and warranted based on risk”, de documentos y certificados multilaterales de capturas, incluyendo métodos electrónicos.

⁷³⁵ NOAA: National Oceanic and Atmospheric Administration

⁷³⁶ Joint Statement between the European Commission and the United States Government on efforts to combat Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing, par. 2. Declaración disponible online en http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/damanaki/headlines/press-releases/2011/09/20110907_jointstatement_eu-us_iuu_en.pdf

⁷³⁷ Aunque tanto EE.UU como la UE firmaron el Acuerdo'09 el 22 de noviembre de 2009, de los dos, sólo la Unión lo ha ratificado.

e. Chile

Chile fue el primer país latinoamericano en proclamar su jurisdicción sobre la zona de las 200 millas, mediante Declaración oficial de 23 de junio de 1947, precedente de la Declaración [conjunta: Chile, Ecuador y Perú] de Santiago de 1952. Desde entonces, pasando por las primeras pretensiones expansionistas más allá de su ZEE, sobre la base de la existencia de un interés especial en la productividad de los recursos vivos del mar y de derechos preferentes del aprovechamiento de los mismos⁷³⁸, con la creación –más literaria que real– del mar presencial chileno en 1990 por el almirante J. Martínez Busch, hasta las disputas con la Unión Europea, a la sazón de los buques españoles a los que se impedía el uso de sus puertos alegando razones de índole ecológica, Chile ha sabido “pelear” por lo suyo y lo ajeno⁷³⁹ a través de una prolífica legislación no exenta de polémica. Respecto a la amenaza que representa la pesca IUU, Chile participó en 2003 en el High Seas Task Force, junto con cinco países miembros de la Commonwealth, con los que comparte, si no un sistema político, sí responsabilidades e intereses comunes en cuanto miembros de la CCAMLR.

Cumpliendo las previsiones del párrafo 25 del PAI-IUU, Chile elaboró su propio PAN como una recopilación de la normativa nacional pesquera en vigor: aprobado por Decreto Supremo No. 267, de 29 de septiembre de 2005, forma parte del ordenamiento jurídico del país, pero más allá de su fuerza normativa formal, no significó la creación de una nueva política, el desarrollo de la misma o la creación de nuevas reglas destinadas a combatir las actividades IUU, tal como se desprende de su objetivo y de las consideraciones del DS que lo contiene.⁷⁴⁰ En 2005, Chile presentó su PAN

⁷³⁸ Véanse los considerandos 2º y 3º de la Declaración de Santiago

⁷³⁹ Chile no permite la entrada a sus puertos de embarcaciones que enarbolan pabellón de las Islas Malvinas. El 20 de diciembre de 2011 los países del Mercosur y asociados firmaron la “Declaración sobre Buques que Enarbolan la Bandera Ilegal de las Islas Malvinas”, encuadrada, según Argentina, “en la defensa de los recursos naturales renovables y no renovables que pertenecen al pueblo argentino tal como lo reconocen, entre otros países, todas las naciones de la región”, gestiones consideradas de “bloqueo comercial” por el Reino Unido. Sobre las últimas novedades al respecto, véase, entre otros, “Chile y Uruguay ratifican que no aceptarán barcos de Malvinas”, EL PAIS, 11 de enero de 2012

⁷⁴⁰ Plan de Acción Nacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, Chile 2004, pár. II.1 Objetivo: “Reunir en un solo documento que las difunda, todas las medidas vigentes en Chile, de aplicación tanto en las zonas jurisdiccionales como en Alta Mar reconocidas por Chile, dictadas con el propósito de prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR”

Decreto Supremo No. 267 de 2004, considerando sexto: “...el Plan de Acción Nacional reúne todas las medidas nacionales dictadas con el propósito de prevenir, desalentar y eliminar la pesca

ante la Comisión Permanente del Pacífico Sur, en el marco del Taller Regional para la formulación de planes de acción nacionales para prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU (Guayaquil, 7-11 noviembre 2005), donde se discutió acerca de la conveniencia de elaborar un plan de acción regional, apoyándose en la confluencia de una serie de elementos comunes entre los países participantes. El posterior nacimiento del Acuerdo sobre PSM'09 descartaba la idea, siendo preferible la ratificación del mismo por los Estados parte de la Comisión, que jugaría un papel relevante como institución coordinadora y catalizadora de la cooperación entre éstos y la FAO, en la línea establecida por el art. 24 del Acuerdo'09.

En el ámbito doméstico, la Ley General de Pesca y Acuicultura No. 18.892 y sus modificaciones⁷⁴¹, es el instrumento básico, complementada por la Ley No. 19.713⁷⁴² que establece el límite máximo de captura por armador, imponiendo sanciones consistentes en el descuento de un porcentaje del límite máximo que corresponda al infractor que no certifique los desembarques, no informe de las capturas, exceda el límite máximo otorgado o que opere en aguas reservadas para la pesca artesanal y fija nuevas obligaciones, como, precisamente, la de entregar la información de las capturas certificada por auditores externos y aceptar observadores a bordo, al tiempo que incluye disposiciones para regularizar el registro pesquero artesanal. También complementaria de la Ley General de Pesca, es la Ley No. 19.849⁷⁴³ que la modificó, introduciendo la obligatoriedad del uso de sistemas de VMS en todas las naves industriales y en la flota artesanal de más de 15 m. de eslora, con independencia de la pesquería en que opere. Por último, la Ley No. 20.509⁷⁴⁴, incorporando al derecho nacional chileno la medida 10-08(2006) de la CCAMLR, es la modificación más reciente de la Ley de pesca, de cara a introducir de manera sistemática y armónica los diferentes desarrollos normativos internacionales en materia de pesca IUU.

ilegal, no declarada y no reglamentada, tanto en la ZEE como en AM, considerando la triple condición de Chile como Estado ribereño, Estado del pabellón y Estado rector de puertos.”

⁷⁴¹ Decreto Supremo No. 430, de 28 de septiembre de 1991, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley No. 18.892 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

⁷⁴² Ley No. 19.713, de 25 de enero de 2001, por la que se establece como medida de la Administración el límite máximo de captura por armador a las principales pesquerías industriales nacionales y regularización del Registro Pesquero Artesanal.

⁷⁴³ Ley No. 19.849, de 26 de diciembre de 2002, que prorroga la vigencia de la Ley No. 19.713, establece un nuevo nivel de Patente Pesquera Industrial e introduce modificaciones a la Ley General de Pesca.

⁷⁴⁴ Ley No. 20.509 de 10 de mayo de 2011, implementa la medida de conservación 10-08(2006) de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.

Sobre la regulación relativa a Chile como Estado del puerto, el DS No. 123⁷⁴⁵ desarrolla la política nacional de uso de puertos por buques de pabellón extranjero, condicionando su acceso al cumplimiento de una serie de requisitos “objetivos” no exentos de polémica, si bien el texto en su conjunto ha sido reconocido internacionalmente como una “herramienta válida para combatir la pesca IUU.”⁷⁴⁶ Aun siendo anterior al Acuerdo’09, prácticamente todas sus disposiciones coinciden con las de éste, si bien en algunos casos son más estrictas, lo que no genera conflicto entre ambos textos, habida cuenta del carácter de mínimos del segundo⁷⁴⁷. Entre las medidas más significativas, destacamos las siguientes:

- a. Se exige el ejercicio de jurisdicción efectiva por parte del Estado del pabellón y que el buque esté equipado con sistemas de VMS
- b. La solicitud de ingreso a puerto deberá notificarse con 48 horas de antelación, mediante el formulario destinado al efecto, presentándose un formulario por cada nave extranjera que solicite el ingreso a puerto.
- c. Deberá presentarse copia de la autorización de pesca que habilita a la nave para realizar actividades pesqueras en el área donde ha operado, sobre los recursos que habitualmente captura.
- d. Los transbordos y desembarques de capturas y productos pesqueros de buques extranjeros sólo se autorizarán en ciertos puertos designados al efecto, a saber: Arica, Iquique, Coquimbo, Valparaíso, Talcahuano y Punta Arenas.⁷⁴⁸
- e. Las naves autorizadas a ingresar a puerto serán inspeccionadas a su recalada en cuanto a la verificación de la información proporcionada en el formulario de solicitud de acceso, pudiendo dejarse sin efecto la autorización concedida y exigir la salida del puerto de la nave, si se comprueba la falsedad de la información.

⁷⁴⁵ Decreto Supremo No. 123, de 3 de mayo de 2004, de aplicación práctica mediante la Resolución del Servicio Nacional de Pesca No. 1659 de 28 de diciembre de 2004 (Res. No. 1659/2004 Sernapesca) por la que se establece el procedimiento para autorizar el ingreso a puertos chilenos de naves pesqueras de pabellón extranjero.

⁷⁴⁶ Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations. The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, 2007, p. 55. Las actualizaciones constantes del DS 123 (por ejemplo su modificación mediante DS 329 de 30/12/2010, que agregó un inciso final, ampliando su ámbito de actuación a los buques de apoyo, en línea con las previsiones del Acuerdo’09) se consideran, igualmente, “buenas prácticas”.

⁷⁴⁷ Véase Preámbulo y art. 4.1.b) del Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU.

⁷⁴⁸ El PAN amplía a 72 horas el plazo de presentación de la solicitud de autorización y añade Puerto Williams a los puertos designados. PAN-IUU Chile, pár. 2.3 y 2.2.b) respectivamente.

Por último, en la línea de prevenir las actividades ilícitas como Estado de comercialización, Chile ha establecido también regulaciones concretas, siendo la más importante la Resolución Exenta No. 2.796⁷⁴⁹, que establece condiciones y requisitos para autorizar el ingreso al país de recursos pesqueros y productos derivados y el procedimiento para acreditar su origen legal.

⁷⁴⁹ Resolución Exenta 2.796, de 24 de diciembre de 2009 (modificada en 2011)

CAPITULO VII

EL ACUERDO DE 2009 SOBRE MEDIDAS DEL ESTADO RECTOR DEL PUERTO DESTINADAS A PREVENIR, DESALENTAR Y ELIMINAR LA PESCA IUU

I. ORIGENES Y CREACION DEL ACUERDO

Como tuvimos ocasión de ver en el Capítulo V, el actual Acuerdo de 2009, instrumento internacional jurídicamente vinculante, concluido en el marco del art. XIV⁷⁵⁰ de la Constitución de la FAO, ha significado el final de un largo *iter* normativo iniciado por varios textos voluntarios (soft law⁷⁵¹), principalmente el Código de Conducta'95 y el PAI-IUU'01, sentando el primero las bases de la actuación del Estado del puerto (los deberes del mismo se encuentran en su art. 8.3) y ocupándose el segundo de las actividades pesqueras IUU, que define (pár. 3) y para cuya erradicación propone las medidas básicas a tomar por todos los Estados interesados, incluido el del puerto (enfoque amplio e integrado en pár. 9.3 y medidas concretas en pár. 52-64). Posteriormente, la aprobación del FAO Model Scheme (FMS'05), centrada en la figura del Estado del puerto, habida cuenta del rol principal de éste frente a la incapacidad y/o falta de voluntad de los Estados de abanderamiento, despejó las últimas dudas (si es que quedaba alguna) acerca de la necesidad de establecer un conjunto completo y obligatorio de medidas del Estado rector del puerto contra la pesca IUU. El COFI, en su 27º periodo de sesiones (marzo 2007), se hizo eco de esta “necesidad” estableciendo el calendario de creación del futuro Acuerdo⁷⁵², iniciativa a la que el Consejo de la FAO “dio la bienvenida”⁷⁵³ en su 132º periodo de sesiones (junio 2007).

⁷⁵⁰ Art. XIV Constitución FAO: Estatuto jurídico. “La Conferencia puede aprobar arreglos por los cuales otras organizaciones públicas internacionales que traten asuntos relacionados con la alimentación y agricultura, queden bajo la autoridad general de la Organización en los términos que pudieran ser convenidos con las autoridades competentes de la organización en cuestión.” Texto disponible online en www.fao.org (Corporate Services Human Resources and Finance Department)

⁷⁵¹ No obstante, también los textos obligatorios (hard law), especialmente el FSA'95, que en su art. 23 otorga al Estado del puerto el deber de inspeccionar los buques extranjeros que se encuentren en sus terminales y, en menor medida, la CNUDM'82, que igualmente se refería a la facultad inspectora (Port State Control) e incluso procesal (Port State Jurisdiction) del Estado rector, si bien en el ámbito potencialmente distinto de las descargas ilegales de hidrocarburos, sirvieron de base para la creación del nuevo Acuerdo.

⁷⁵² “Acknowledging the urgent need for a comprehensive suite of port State Measures, the Committee took note of the strong support for the Norwegian proposal to develop a new legally binding instrument based on the Model Scheme on Port State Measures to Combat IUU Fishing

Siguiendo el calendario previsto por el COFI, en primer lugar se celebró una Consulta de Expertos, en Washington D.C., los días 4 a 8 de septiembre de 2007, siendo su objetivo la preparación de un proyecto de texto de un instrumento jurídicamente vinculante sobre medidas del Estado rector del puerto basado en el PAI-IUU'01 y en el FMS'05. La Consulta de Expertos trabajó sobre el anteproyecto preparado por la FAO, si bien a causa de las limitaciones temporales, fueron muchos los puntos que quedaron sin examinar, a saber: el preámbulo, las disposiciones finales y los anexos del proyecto de Acuerdo, por lo que se recomendó “su revisión antes de presentarlos a la Consulta Técnica”⁷⁵⁴, que tuvo lugar en la sede de la FAO en Roma, desarrollándose en varias sesiones, desde junio de 2008 hasta agosto de 2009⁷⁵⁵.

La Consulta Técnica estuvo de acuerdo con el Presidente en examinar la propuesta de Acuerdo artículo por artículo, empezando por el Preámbulo. El texto examinado por la Consulta se presentó entonces como Proyecto de Acuerdo del Presidente sobre medidas del Estado rector del puerto contra la pesca IUU, dándose a conocer al final de cada sesión las versiones revisadas del mismo. Las distintas sesiones de la Consulta tuvieron lugar en el orden siguiente:

1. Primera reunión (23-27 junio 2008). En ella se examinó el Preámbulo y los arts. 1 a 10 del Proyecto de Acuerdo.
2. Reunión Técnica oficiosa de composición abierta, celebrada a petición del Presidente, del 25 al 27 de noviembre de 2008. En ella se examinaron los cinco anexos del Proyecto de Acuerdo, siendo su misión principal, simplificarlos.
3. Reanudación de la Consulta Técnica el 26 de enero de 2009, donde T. Lobach presentó el informe de la reunión técnica oficiosa anterior y se

and the IPOA-IUU. The Committee endorsed the following timetable: an Expert Consultation to be convened during the latter half of 2007 to prepare a draft agreement and a Technical Consultation to finalize the instrument's text during the first half of 2008 and present it to the twenty-eighth COFI Session in 2009.” FAO Fisheries Report No. 830, FIEL/R830, Report of the twenty-seventh session of the Committee on Fisheries, Rome, 5-9 March 2007, par. 68

⁷⁵³ CL 132/REP, Informe del Consejo de la FAO, 132º periodo de sesiones, Roma, 18-22 de junio de 2007, p. 2, párr. 8

⁷⁵⁴ Informe de la Consulta de Expertos para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre medidas del Estado rector del puerto, Washington D.C., USA, 4-8 septiembre 2007, FAO Fisheries Report No. 846, FIEL/R846, párr. 8

⁷⁵⁵ Al respecto, Informe de la Consulta Técnica para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU, Roma, 23-27 de junio de 2008, 26-30 de enero de 2009, 4-8 de mayo de 2009 y 24-28 de agosto de 2009, FAO Fisheries Report No. 914, FAO, Roma, 2009

examinó el art. 11 del Proyecto de Acuerdo. El COFI, en su 28° periodo de sesiones (marzo 2009) examinó los progresos realizados hasta entonces en el desarrollo del Proyecto de Acuerdo, reiterando los miembros su compromiso con el resultado exitoso del proceso de negociación y subrayando la importancia de que el proyecto “fuera eficaz y tuviera amplia aceptación”⁷⁵⁶.

4. Reanudación de la Consulta Técnica el 4 de mayo de 2009, donde se examinaron las partes entre corchetes del texto del Proyecto de Acuerdo a partir del art. 1.
5. Nueva reanudación el 24 de agosto de 2009. Aquí, el Presidente comunicó a los asistentes que “pasaría a los artículos que contenían texto entre corchetes para tratar de asegurar el consenso antes de debatir las otras cuestiones pendientes”, al tiempo que “manifestó su optimismo con respecto a la posibilidad de que las deliberaciones avanzaran rápidamente”, de hecho, el propio Presidente “expresó la esperanza de que esta fuera la última reunión de la Consulta”, cómo efectivamente sucedió.

De entre las cuestiones tratadas durante la Consulta Técnica, la definición de pesca IUU prevista en el Proyecto de Acuerdo fue la más controvertida: el art. 1.h) del Proyecto presentado en la Consulta de Expertos y el posterior art. 1.e) del Acuerdo definitivo simplemente se remiten al párrafo 3 del PAI-IUU'01, texto voluntario que, precisamente por ello, suscitó las perspicacias de Canadá, la UE, Estados Unidos, la Federación Rusa, Islandia, Islas Cook, Japón, Noruega, Nueva Zelanda y Corea, que “manifestaron la opinión de que era necesario enmendar en parte la definición de pesca IUU contenida en el PAI-IUU'01, en particular, en lo referente a la pesca no reglamentada, a fin de que resultara menos ambigua y más apropiada para el contexto de este Acuerdo”⁷⁵⁷. A título individual, Canadá recordó que su delegación “hubiera preferido negociar en esta Consulta Técnica una definición apropiada para un instrumento jurídicamente vinculante”, si bien no se había podido proceder a ello a causa de las limitaciones temporales ya mencionadas “y de la fuerte voluntad de algunos Miembros de mantener el texto del PAI-IUU negociado previamente.”⁷⁵⁸ Rusia “lamentó que la ausencia de una definición de lo que constituye la pesca IUU en el proyecto de texto de un instrumento

⁷⁵⁶ FAO Fisheries Report No. 902, FIEL/R902, Report of the Twenty-eighth session of the Committee on Fisheries, Rome, 2-6 March 2009, par. 68

⁷⁵⁷ Párrafo 21 del Informe de la Consulta Técnica cit.

⁷⁵⁸ Párrafo 22 *Ibidem*.

jurídicamente vinculante se contemplaría como una imperfección legal del futuro Acuerdo.”⁷⁵⁹ En el mismo sentido, la referencia al PAI para definir la pesca IUU introdujo, para la delegación nipona “cierta inseguridad jurídica en el Acuerdo, puesto que el PAI-IUU es un documento no vinculante legalmente y, en teoría, sujeto a cambios en el futuro a través de un proceso “menos legal” (proceso de consulta entre las Partes)”⁷⁶⁰.

Así las cosas, México presentó un texto alternativo de artículo, consistente en la copia literal del párrafo 3 del PAI-IUU, pero sustituyendo la referencia final al mismo (“... que tal vez no requiera la aplicación de las medidas previstas en el Plan de Acción Internacional”) por la palabra “Acuerdo”. La propuesta fue rechazada por la Consulta Técnica.

Finalmente, Greenpeace y WWF, observadores en la Consulta, respecto a la definición de pesca IUU contenida en el PAI, hicieron el apunte más clarificador, señalando que tal definición “aún no abordaba de manera apropiada las actividades no reglamentadas que se desarrollan en AM”, habida cuenta de que la pesca no reglamentada, esto es, la llevada a cabo por un buque con pabellón de un Estado no parte en una OROP, en discordancia o contraviniendo las medidas adoptadas por ésta, sólo se considerará ilegal (según el PAI) si estuviera, además, en discordancia con las responsabilidades que incumben al Estado en virtud del Derecho Internacional aplicable, adición que resulta incongruente con el FSA’95, que otorga efectos *erga omnes* a las medidas adoptadas por las OROPs, y que la propia UE ni siquiera incluye en su legislación⁷⁶¹. Por lo demás, ambas organizaciones coinciden en que, “con pequeñas excepciones, debían considerarse como pesca IUU las actividades de pesca en AM que afectaran a zonas o poblaciones que no fueran objeto de medidas regionales de gestión y conservación”⁷⁶² en la línea del pár. 3.3.2 PAI-IUU, que hace referencia al cumplimiento de las responsabilidades derivadas únicamente del Derecho Internacional.

Otros artículos del Acuerdo también fueron discutidos por diversas delegaciones: Japón, respecto al art. 1.j), deja a la discrecionalidad del Estado del puerto “*decidir* si el buque que solicita la entrada está ‘destinado’ a ser utilizado para la pesca o actividades relacionadas”⁷⁶³, discrecionalidad, a

⁷⁵⁹ Párrafo 23 *Ibidem*.

⁷⁶⁰ Párrafo 24 *Ibidem*.

⁷⁶¹ Véanse art. 18.1 FSA y art. 3.1.k) del Reglamento (CE) 1005/2008

⁷⁶² Párrafo 57 del Informe de la Consulta Técnica cit.

⁷⁶³ Párrafo 27 *Ibidem*. La cursiva es nuestra.

nuestro juicio, superflua, en el entendimiento de que la categoría del buque se indica en la notificación previa de entrada a puerto enviada al Estado receptor que, por tanto, no gozará de discrecionalidad alguna sobre una clasificación que ya conoce⁷⁶⁴. Además, en todo caso, será siempre el Estado de abanderamiento del buque el que, al tiempo de registrarlo, otorgue a éste su categoría específica (pesquero, mercantil, etc.) en base a su legislación interna y al cumplimiento de los estándares de diseño, construcción y equipamiento (CDEM) generalmente aceptados⁷⁶⁵. De hecho, si echamos un vistazo a la redacción final del art. 1.j), veremos que ésta es mucho más genérica, limitándose a dar una definición de “buque” [a secas, en el entendimiento de que todos los buques afectados por el Acuerdo no pueden ser sino pesqueros o relacionados] como “...cualquier navío, barco de otro tipo o embarcación utilizado, equipado para ser utilizado o destinado a ser utilizado para la pesca o actividades relacionadas con la misma.”, en la línea del FAO Model Scheme que, si bien adjetiva (se refiere a los “buques pesqueros”), igualmente se limita a la enumeración de qué debe entenderse por tales (Art. 1.2 FMS: “...cualesquiera buques utilizados o destinados a ser utilizados para la pesca, incluidos los buques de apoyo, los buques de transporte y cualesquiera otros buques que participen directamente en dichas operaciones de pesca”).

Respecto al art. 3.5, Estados Unidos pedía la aplicación efectiva del alcance mundial del Acuerdo: “...que se entienda que la frase del art. 3.5 de este Acuerdo ‘se aplicará a todos los puertos’ significa que las medidas del Estado rector del puerto enunciadas en este Acuerdo pueden aplicarse en

⁷⁶⁴ Véase el Anexo A del Acuerdo’09 que señala, entre la información a remitir al Estado del puerto por el buque que solicita la entrada, el “tipo de buque” de que se trata (punto 8 del cuadro previsto en el Anexo). Igualmente, los Estados deben adoptar medidas para velar que no se permita pescar a ninguna embarcación que no esté autorizada para ello, de conformidad con Derecho Internacional en lo que respecta al AM (arts. 116-117 CNUDM) o con la legislación interna, dentro de las zonas de jurisdicción nacional (pár. 44 PAI-IUU). Es por eso, que se entenderá que un buque pesquero es, únicamente, aquel autorizado para faenar y, siendo la autorización uno de los documentos a comprobar por el Estado receptor, éste no tendrá discrecionalidad alguna para categorizar como pesqueros o no a los buques que soliciten la entrada, limitándose su potestad a la mera comprobación de la tenencia de la autorización pertinente.

⁷⁶⁵ Sobre los estándares CDEM véase FAO/IMO/ILO Voluntary Guidelines for the design, construction and equipment of small fishing vessels (2005). Aunque la referencia a los “small fishing vessels” pueda resultar limitativa *ratione materiae*, hay que tener en cuenta que el 85% de las embarcaciones de pesca motorizadas del mundo miden menos de 12 m. de eslora total y sólo un 2% de todas las embarcaciones pesqueras motorizadas corresponde a buques de pesca industrializados de más de 24 m. (Fuente: SOFIA 2012)

El Apéndice E del FAO Model Scheme, por su parte, establece que “Se utilizarán códigos acordados internacionalmente para identificar los siguientes elementos: ... Buques pesqueros: Código Alfa de la FAO.

todos los puertos”⁷⁶⁶, esto es, incluso a los no firmantes del Acuerdo, entendiéndolo así como una nueva CNUDM en lo que a aplicación se refiere. En la misma línea, la delegación de la UE, que “...entendía que el Acuerdo se aplicaría a todos los puertos del mundo y que brindaría una oportunidad a todos los actores, incluidas las entidades y las entidades pesqueras, para aplicarlo, y que no habría limitaciones en cuanto a su aplicación geográfica y su participación sustantiva”⁷⁶⁷.

Y, precisamente, para aumentar esa “participación sustantiva”, los Estados insulares del Pacífico se refirieron al mismo art. 3.5 “señalando la necesidad de incluir las “entidades pesqueras” (de forma explícita, se entiende), con el fin de cumplir el objetivo del Acuerdo en la región de las Islas del Pacífico” que, con frecuencia, se agrupan bajo el paraguas de las OROPs (principalmente WCPFC y FFA) para aumentar su potencial instigador contra los infractores. Se señaló que “esta consideración podría influir en las decisiones de los países insulares del Pacífico de constituirse o no Partes en el Acuerdo”⁷⁶⁸. Entendemos que la redacción final del Acuerdo ha cumplido con la petición de estos Estados, al referirse a “las otras entidades”, grupo amplio que, aunque no se adjetiva de pesquero, entendemos que incluye las organizaciones regionales de ordenación pesquera, amén de las organizaciones regionales de integración económica del tipo de la UE, si bien, de entre los Estados insulares del Pacífico, a día de hoy sólo Nueva Zelanda y Samoa han firmado el Acuerdo’09 (ambas, el 15 de diciembre de 2009).

Las delegaciones argentina y china, por su parte, interpretan que el término “entidades” empleado en el art. 3.5 del Proyecto de Acuerdo, “hacia referencia a las entidades contempladas en el art. 305 de la CNUDM”⁷⁶⁹ interpretación, a nuestro juicio, demasiado extensa, al tiempo que poco factible, habida cuenta de las dificultades que las “simples” OROPs, entidades enteramente dedicadas a asuntos pesqueros, sin otras competencias

⁷⁶⁶ Párrafo 28 del Informe de la Consulta Técnica cit.

⁷⁶⁷ Párrafo 33 *Ibidem*.

⁷⁶⁸ Párrafo 29 *Ibidem*.

⁷⁶⁹ Párrafo 32 *Ibidem*. El art. 305 CNUDM se refiere a los Estados (en general), a los Estados asociados autónomos que hayan optado por esa condición en un acto de libre determinación supervisado y aprobado por UN, a los Estados asociados autónomos con competencias sobre las materias regidas por la CNUDM, a todos los territorios que gocen de plena autonomía interna reconocida como tal por UN pero que no hayan alcanzado la plena independencia conforme a la Res. 1514(XV), competentes sobre materias regidas por la CNUDM, y a las organizaciones internacionales (entendidas según lo previsto en el Anexo IX de CNUDM: “organizaciones intergubernamentales constituidas por Estados que les hayan transferido competencias en materias regidas por esta Convención, incluida la de celebrar tratados en relación con ellas.”)

adicionales, cómo podría ser el caso de los territorios (no Estados) autónomos, encuentran ya a la hora de aplicar medidas consistentes con las disposiciones del Acuerdo'09. Además, el propio Acuerdo sólo admite cómo miembros a los Estados *stricto sensu* y a las organizaciones regionales de integración económica (art. 25), por lo que aquellas entidades que, como las OROPs, no puedan llegar a ser Partes del mismo, “podrán manifestar su compromiso de actuar de manera consistente con sus disposiciones.” Esta redacción propició que la delegación de Kiribati expresara “serias preocupaciones sobre la ausencia de mecanismos adecuados en el Proyecto de Acuerdo para apoyar una participación significativa de las entidades pesqueras”⁷⁷⁰, preocupación injustificada si tenemos en cuenta la constante mención a las mismas a lo largo del texto final del Acuerdo, donde OROPs y “otras organizaciones internacionales pertinentes” actúan como un donante y receptor de información inseparable de los Estados rectores antes, durante y después de la inspección, manera necesaria y práctica de participar “significativamente” en la aplicación del Acuerdo. Mientras, en el otro extremo, la Federación Rusa apoya la redacción del art. 3.5, entendiéndola “en el sentido de que significaba la medida de su coherencia con el Derecho Internacional”⁷⁷¹.

Otro de los artículos del Proyecto, el art. 4.4, también fue objeto de debate. Canadá y la UE comunicaron a la Consulta que “consideraban que la determinación de si una medida o decisión de una OROP se había adoptado o no de conformidad con el Derecho Internacional no podía dejarse exclusivamente a la discreción de cualquier Estado rector del puerto. En su opinión, tal determinación debe derivar de los procedimientos para la solución pacífica de controversias, de conformidad con el Derecho Internacional”⁷⁷². Por su parte, las delegaciones de Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda y Corea informaron a la Consulta del carácter general del artículo, que “se aplicaba en todo el Acuerdo” y de que la expresión “Derecho Internacional” comprendía los acuerdos relacionados con IMO y WTO, el GATT y el GATS⁷⁷³, tesis finalmente asumida en el texto definitivo del Acuerdo'09, que en su art. 4.4 establece que “El presente Acuerdo se interpretará y aplicará de conformidad con el Derecho Internacional, *teniendo en cuenta las normas y disposiciones internacionales aplicables, incluidas las establecidas a través de la IMO, así*

⁷⁷⁰ Párrafo 30 del Informe de la Consulta Técnica cit.

⁷⁷¹ Párrafo 31 *Ibidem*.

⁷⁷² Párrafo 34 *Ibidem*.

⁷⁷³ Párrafo 35 *Ibidem*.

*como otros instrumentos internacionales*⁷⁷⁴ entre los que, entendemos, figuran los previstos por las cuatro delegaciones mencionadas, de amplia aplicación entre los Estados.

El art. 9, relativo a la autorización o denegación de entrada a puerto de buques sospechosos, fue tratado por las delegaciones de Chile y Uruguay, considerando “esencial” su inclusión en el Acuerdo final, arrobamiento que no extraña demasiado, habida cuenta de los antecedentes chilenos. Ambas delegaciones entendían que, “de conformidad con este artículo, el buque y el Estado de su pabellón⁷⁷⁵ debían demostrar que no habían participado en actividades de pesca IUU” esto es, la carga de la prueba corresponde a quien la alega. En el caso que nos ocupa, la prueba se realizará aportando el buque interesado la información prevista en el Anexo A del Acuerdo, con la antelación suficiente para que el Estado del puerto pueda examinarla. Cambian así las tornas respecto a la actuación anterior de Chile impidiendo el acceso a sus puertos en base a normas de conservación impuestas unilateralmente.

También respecto al art. 9, Japón y Corea entienden que la denegación prevista en el mismo se refiere, tanto al pescado desembarcado previamente en un puerto, como al que no ha sido desembarcado nunca, a diferencia de lo dispuesto en los arts. 11 y 18, que sólo deniegan el desembarque del pescado que no haya sido desembarcado previamente, siendo de aplicación tales artículos “cuando los buques llegaban al puerto directamente desde las aguas oceánicas en que se habían dedicado a la pesca o a actividades relacionadas con la misma”⁷⁷⁶.

El art. 19 también fue discutido en profundidad. Angola, Chile, Guatemala, Guinea, Namibia, Uruguay y Venezuela respaldaron el consenso alcanzado sobre el mismo, “sin embargo, las delegaciones consideraban que la posición relativa a la indemnización del propietario del buque no debía figurar en el proyecto de texto del Presidente”, en el entendimiento de que “dicha disposición no proporcionaba incentivos y podía disminuir la eficacia de diversos países en desarrollo (incluidos, obviamente, los mencionados) en su esfuerzo por adoptar medidas apropiadas contra los buques sospechosos de actividades IUU”⁷⁷⁷. En pocas palabras: estas indemnizaciones suponen un

⁷⁷⁴ La cursiva es nuestra.

⁷⁷⁵ Sobre la actuación del Estado del pabellón, véase pár. 36 del PAI'01

⁷⁷⁶ Párrafo 38 de la Consulta Técnica cit.

⁷⁷⁷ Párrafo 42 *Ibidem*.

gasto para los Estados menos pudientes, de ahí que las delegaciones citadas considerasen que “toda indemnización para los propietarios de buques, así como su magnitud, debían ser determinadas por el tribunal competente del Estado rector del puerto donde tuviera lugar esa acción, en consonancia con su legislación nacional”, a todas luces más asequible, económicamente hablando, que las previsiones generales previstas en los textos de la WTO. Bangladesh y Turquía, igualmente “expresaron sus reservas”⁷⁷⁸ sobre el mismo art. 19, seguramente, también por razones de índole económica; mientras que, en el otro extremo, la UE, poseedora de una de las mayores flotas de pesca a distancia, lamentaba que la Consulta Técnica “no hubiera logrado acordar unas normas más integrales para la protección de los derechos de los operadores en el caso de actuación ilegal por parte de los Estados rectores del puerto”⁷⁷⁹ habida cuenta del carácter meramente informativo del texto final del Acuerdo’09, a saber:

“1. Cada Parte mantendrá a disposición del público y proporcionará al propietario, operador, capitán, patrón o representante de un buque que lo soliciten por escrito, la información pertinente sobre los mecanismos de recurso previstos en sus leyes y reglamentos nacionales relativos a las medidas del Estado rector del puerto ... incluida la información sobre los servicios públicos o instituciones judiciales disponibles para tal fin, así como si existe derecho a solicitar indemnización, de conformidad con sus leyes y reglamentos nacionales, en caso de daños y perjuicios sufridos como consecuencia de cualquier acto de la Parte, del cual se alegue que es ilegal”.

Resumiendo: si bien se acataron las recomendaciones de acudir a la legislación interna si hubiera que indemnizar (“...así como si existe derecho a solicitar indemnización, de conformidad con sus leyes y reglamentos nacionales...”), los “mecanismos de recurso”, “servicios públicos o instituciones judiciales disponibles” y el “derecho a solicitar indemnización” son sencillamente inexistentes en muchos Estados con gran tráfico portuario pero de escaso potencial legislador y económico, por lo que la redacción final del artículo adolece de un carácter contingente (los mecanismos mencionados pueden existir o no) y voluntario (la Parte informará sólo a petición del interesado), lo que menoscaba bastante el carácter universal, tendente a una futura aplicación generalizada, del que hace gala el Acuerdo. Quizá por ello, Corea manifestó su “fuerte preferencia” por mantener el artículo 19 original

⁷⁷⁸ Párrafo 43 *Ibidem*.

⁷⁷⁹ Párrafo 44 *Ibidem*.

del Proyecto de Acuerdo del Presidente, con algunas enmiendas⁷⁸⁰, a saber: “Cada Parte garantizará que el propietario u operador de un buque tenga derecho a una indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de actos ilegales. En caso de pesca ilegal, la carga de la prueba siempre recaerá en el propietario o el operador del buque”.

Precisamente, el reconocimiento de las necesidades de orden económico de los países en vías de desarrollo por parte del resto de miembros, las menciona el Acuerdo en su art. 21 que, entre otras medidas, establece, en su párrafo sexto, la creación de “un grupo de trabajo *ad hoc* para informar y hacer recomendaciones periódicamente a las Partes sobre el establecimiento de mecanismos de financiación...”. A la sazón, el Grupo de África y los Países insulares del Pacífico propusieron durante la Consulta Técnica el establecimiento inmediato, después de la aprobación del texto, de dichos grupos, lo que “permitiría formular recomendaciones concretas sobre los mecanismos de financiación para ayudar a los países en desarrollo a poner en práctica el Acuerdo”⁷⁸¹. Mediante reunión técnica oficiosa de composición abierta en la sede de la FAO (Roma, noviembre de 2011), se examinarían sendos proyectos de mandato: del grupo de trabajo especial previsto en el art. 21.6 y de un mecanismo de financiación apropiado para ayudar a dichos Estados a poner en práctica el Acuerdo; de ambos trataremos en un epígrafe posterior.

Finalizadas las discusiones sobre los artículos mencionados, su redacción, alcance y contenido, el texto del Proyecto de Acuerdo, se adjuntó como Apéndice (Apéndice F) en el Informe de la Consulta Técnica, siendo examinado por el Consejo de la FAO en su 137º periodo de sesiones (Roma, 28 de septiembre a 2 de octubre de 2009) que decidió transmitirlo a la Conferencia “para su consideración y aprobación en virtud del art. XIV.1 de

⁷⁸⁰ Básicamente, la enmienda consiste en cambiar la causa de la indemnización: de la demora se pasa a la pesca ilegal. El texto “original” del proyecto del Presidente presentado en la Consulta de Expertos era el siguiente: Art. 19. Indemnización. “Cada Parte garantizará que el propietario u operador de un buque tenga derecho a ser indemnizado por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una demora excesiva. En caso de supuesta demora, la carga de la prueba incumbirá al propietario u operador del buque.” Por su parte, el texto propuesto por Corea del Sur, citado *supra*, lo encontramos en el párrafo 45 de la Consulta Técnica cit.

⁷⁸¹ Pár. 46 de la Consulta Técnica cit. Entendemos que, cuando habla de la “aprobación” (“...que los grupos de trabajo especiales mencionados en el art. 21.6 del Acuerdo se establecieran inmediatamente después de la aprobación del texto.”), se refiere a la aprobación del texto final del Acuerdo’09, sin necesidad de que éste haya entrado en vigor. La creación de estos grupos constituye, por tanto, una suerte de “preparación” que dotará de operatividad inmediata al Acuerdo en dichos países, nada más entrar en vigor.

la Constitución⁷⁸², siendo aprobado por ésta el 22 de noviembre de 2009, durante su 36º periodo de sesiones⁷⁸³.

En virtud de su art. 25, ha estado abierto a la firma durante un año hasta el 21 de noviembre de 2010, para todos los Estados y organizaciones internacionales de integración económica interesados. A día de hoy, de los veintidós Estados firmantes, sólo tres (Myanmar, Sri Lanka y Noruega) han ratificado o depositado el correspondiente instrumento de adhesión, y sólo una organización internacional de integración económica, la UE, ha aprobado el texto, por lo que su entrada en vigor parece distar aún mucho de ser inmediata, pese a las previsiones “based on feedback from Member Countries”⁷⁸⁴, de que lo estará a finales de 2013.

II. AMBITO DE APLICACIÓN DEL ACUERDO

Ratione materiae, el Acuerdo se aplica a “la pesca realizada en zonas marinas que sea ilegal, no declarada o no reglamentada” entendiéndose por tales las previstas en el art. 1.e), que, como sabemos, se remite al párrafo 3 del PAI-IUU, así como a las actividades relacionadas en apoyo a la pesca IUU⁷⁸⁵, por lo que abarcará zonas de AM y, potencialmente, las aguas jurisdiccionales de terceros Estados no partes en el Acuerdo.

Ratione personae, según el art. 3 del Acuerdo: “Cada Parte, en su calidad de Estado rector del puerto, aplicará el presente Acuerdo a los buques que no estén autorizados a enarbolar su pabellón y que soliciten entrar en sus puertos o se encuentren en uno de ellos.” De su redacción se deduce que el Acuerdo será de aplicación sólo a las Partes del mismo (“Cada Parte, en su calidad de Estado rector del puerto...”) cumpliéndose, por tanto, el principio de Derecho Internacional *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, que hace que para el resto de Estados el Acuerdo sea considerado *res inter alios acta*, en el entendimiento de que, no habiendo cristalizado todavía el Acuerdo’09 como una norma de derecho consuetudinario (básicamente por lo reciente de su aprobación, que aún no ha posibilitado una adscripción masiva de los

⁷⁸² Pár. 63 del Informe del Consejo de la FAO, 137º Periodo de sesiones, Roma, 28 de septiembre-2 de octubre de 2009, CL 137/REP, p. 10

⁷⁸³ C 2009/LIM/11-Rev.1, Conferencia, 36º periodo de sesiones. Roma, 18-23 de noviembre de 2009

⁷⁸⁴ FAO/APFIC Regional Workshop to support the implementation of the 2009 FAO Port State Measures Agreement, 23-27 April 2012, Bangkok, Thailand, Prospectus.

⁷⁸⁵ Art. 3.3 del Acuerdo

Estados), éste no contenga principios de aceptación generalizada como la CNUDM y, por tanto, no obligue a los Estados que no sean parte en el mismo, si bien esa es su intención a largo plazo. La Parte en cuestión deberá actuar “en su calidad de Estado rector del puerto”, esto es, como Estado receptor de buques, aunque limitándose a los de terceros Estados y, dentro de éstos, no a todos. Se excluyen “los buques de un Estado limítrofe que realicen actividades de pesca artesanal de subsistencia, siempre que el Estado rector del puerto y el Estado del pabellón cooperen para velar porque dichos buques no incurran en actividades de pesca IUU ni otras actividades relacionadas con la pesca en apoyo de la pesca IUU.” Consideramos lógica la excepción, habida cuenta de que las circunstancias concurrentes (vecindad, frecuencia y carácter artesanal de la actividad) no requieren un control excesivo de las descargas (en todo caso, quizá sí de las artes utilizadas) por parte del Estado del puerto. La vecindad de las explotaciones, consistentes en su mayoría en poblaciones de peces transzonales que se encuentran entre las zonas de dos Estados limítrofes da lugar a una cooperación continua entre ellos, de cara a la conservación a largo plazo de los recursos compartidos. Y de larga duración es, precisamente, la frecuencia con que se llevan a cabo las actividades extractoras, que se pierde, normalmente, en la noche de los tiempos, dando lugar a prácticas consuetudinarias generalmente aceptadas por ambas partes. Igualmente, el carácter artesanal y, por tanto, a pequeña escala, de las actividades realizadas, ayuda a esta conservación y, siendo sus capturas modestas (“pesca de subsistencia”, señala el artículo), no requieren un control excesivo a su llegada a puerto. Sólo se aplicaría un control explícito si se presume que tales actividades son ilegales o se realizan en apoyo de la pesca IUU. Para evitarlo, el artículo exige que el Estado rector del puerto y el del pabellón cooperen para velar porque dichos buques no incurran en tales faltas.

En segundo lugar, el Estado del puerto tampoco controlará los buques portacontenedores que no transporten pescado o, en caso de transportarlo sólo se trate de pescado desembarcado previamente, siempre que no existan motivos fundados para sospechar que dichos buques han incurrido en actividades de apoyo a la pesca IUU. La primera excepción es lógica: si de lo que se trata es de prevenir la pesca IUU y actividades conexas, obviamente no se controlarán los contenedores que no contengan pescado en cualquiera de sus formas (procesado o no). La segunda, también, en el entendimiento de que si el pescado a bordo ya ha sido desembarcado y después prosigue su viaje, se presume que esto es posible porque en el primer desembarco la carga

ya fue sometida con éxito al pertinente control por parte del Estado del puerto donde se desembarcó en primer lugar.

Para mayor abundamiento, el Acuerdo establece una limitación *ratione personae* más, a saber: los buques fletados por sus nacionales exclusivamente para pescar en zonas sometidas a su jurisdicción nacional y que operen en las mismas bajo su autoridad. A éstos, de pabellón distinto al nacional, pero que en muchas legislaciones asumen la nacionalidad de la tripulación que los fleta durante la duración del acuerdo, el Estado del puerto los asimila a los nacionales sometiéndolos a medidas que habrán de ser “tan eficaces como las aplicadas en relación con los buques de pabellón nacional”, control que deberá ser continuo si se pretende evitar que se caiga en la tentación de pescar ilegalmente, muy fácil, debido a la laxitud de las condiciones de la mayoría de acuerdos de fletamento⁷⁸⁶.

Respecto a los buques de pabellón nacional, es el Estado del puerto quien, actuando como Estado de abanderamiento, decidirá las medidas que deben aplicárseles, debiendo “velar”, según el art. 20.6, para que éstas “...sean, al menos, tan efectivas como las medidas aplicadas en virtud del Acuerdo a los buques no autorizados a enarbolar su pabellón.” Coincidimos con Pons Rafols, en que esta obligación de velar es muy laxa, fruto de la actitud de los Estados durante la creación del Acuerdo, dispuestos sólo a “reforzar los mecanismos de control y acceso a puerto para buques pesqueros de terceros Estados, reservándose la jurisdicción completa y los controles en relación con sus buques propios”⁷⁸⁷.

⁷⁸⁶ Sobre los acuerdos de fletamento, véase Capítulo II de esta obra.

⁷⁸⁷ X. PONS RAFOLS, *Implicaciones Jurídicas y Prácticas de la nueva normativa europea para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada*, FAO Legal Paper online #85, Noviembre 2010, p. 67

III. MEDIDAS DEL ESTADO RECTOR DEL PUERTO PREVISTAS EN EL ACUERDO. ESTANDARES MINIMOS DE ACTUACION

Las medidas previstas por el Acuerdo deben entenderse como estándares mínimos de actuación, ya que, como el propio texto señala, “...en el ejercicio de su soberanía sobre los puertos situados en su territorio, los Estados pueden adoptar medidas más estrictas, de conformidad con el Derecho Internacional”⁷⁸⁸, incluyendo aquellas que sean fruto de una decisión tomada por una OROP⁷⁸⁹. El sistema de medidas fijado por el Acuerdo es, básicamente, un sistema de control portuario sobre los buques de nacionalidad extranjera que quieran entrar (a los que se “selecciona” en base al cumplimiento de una serie de condiciones preestablecidas) o que ya se encuentran en sus terminales (a los que, no pudiéndoseles ya denegar la entrada en caso de incumplimiento, se inspeccionará, notificándose las carencias halladas al Estado del pabellón y demás Estados y organizaciones interesados). Nada se dice en el texto acerca de las potestades jurisdiccionales del Estado rector, excluyéndose la posibilidad de iniciar procedimientos contra los infractores, como ocurre respecto de las descargas ilegales de hidrocarburos, previstas en el art. 218 CNUDM. De hecho, ni siquiera se menciona la posibilidad de fijar sanciones de índole pecuniaria para los buques infractores, desviándose la responsabilidad al correspondiente Estado del pabellón que puede actuar o no, adoptando “...sin demora las medidas coercitivas contempladas en sus leyes y reglamentos”⁷⁹⁰.

Distinguimos, con Casado⁷⁹¹, tres compartimentos básicos dentro de los que se encuadran todas las medidas previstas en el Acuerdo: las partes segunda, tercera y cuarta de éste, dedicadas, respectivamente, a la entrada a puerto, el uso de sus terminales y servicios y la realización de inspección a los buques. El sistema se completa con la quinta parte, dedicada a la actuación del Estado del pabellón. Si bien en el Capítulo V ya tratamos someramente la estructura del Acuerdo, en las líneas siguientes lo desglosaremos de manera detallada.

⁷⁸⁸ Preámbulo del Acuerdo.

⁷⁸⁹ Art. 4.1.b) del Acuerdo.

⁷⁹⁰ Art. 20.4 del Acuerdo.

⁷⁹¹ R. CASADO RAIGON, “El Acuerdo de la FAO de 2009 sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, en *Noticias de la Unión Europea*, No. 326, Marzo 2012, pp. 3-14

La Parte Segunda abarca los artículos 7 a 10. El primero (art. 7), establece la designación de los puertos en los que los buques podrán solicitar su entrada. Tal designación la hará cada Parte mediante la entrega de una lista de las terminales designadas a la FAO, “que le dará la publicidad debida”. Cada Estado habrá de velar porque, “en la mayor medida posible”, los puertos designados tengan capacidad suficiente para llevar a cabo las inspecciones requeridas de forma eficaz, algo que no siempre se cumple en determinados Estados en desarrollo, respecto de los que el propio Acuerdo establece métodos de ayuda específicos que después analizaremos. En definitiva, de lo que se trata aquí es de aumentar lo más posible el número de puertos de vigilancia frente a los de conveniencia, de modo que, poco a poco, se deje sin paraderos a los operadores IUU.

El art. 8 establece la solicitud previa de entrada a puerto, que deberá emitir el buque interesado. Según este artículo, “Cada Parte exigirá que se le facilite, como mínimo, la información requerida en el Anexo A⁷⁹² antes de autorizar la entrada de un buque en su puerto”, y ello, “con suficiente antelación”, de modo que el Estado rector del puerto disponga del tiempo necesario para examinarla. Si bien, como vimos en un capítulo anterior, en el Acuerdo no se determina exactamente la antelación, en la mayoría de las legislaciones, incluida la comunitaria⁷⁹³, ésta suele ser de tres días.

El artículo 9, dedicado a la denegación de entrada a puerto, está íntimamente relacionado con el anterior, al que se remite desde el inicio: “Tras haber recibido la información pertinente exigida en virtud del artículo 8...”. Haciendo referencia al carácter de norma mínima del Acuerdo, el artículo señala que el Estado del puerto podrá requerir “cualquier otra información [...] para determinar si el buque que solicita la entrada en su puerto ha incurrido en actividades de pesca IUU...”. En función del examen de toda la información recogida, la mínima y la adicional, el Estado rector decidirá si autorizar o denegar la entrada al solicitante, comunicando su decisión al buque o a su representante. Si se autoriza la entrada, deberá presentarse la autorización de entrada a las autoridades pertinentes, una vez se arribe a puerto. Si, por el contrario, se deniega, la decisión del Estado del puerto se comunicará al Estado del pabellón del buque y, “según proceda y en la medida

⁷⁹² Entre otras informaciones: puerto de escala previsto, fecha y hora previstas de llegada, puerto y fecha de la última escala, nombre del buque, Estado del pabellón, tipo de buque, dimensiones de éste, nombre y nacionalidad del capitán o patrón, autorizaciones de pesca o/y de transbordo pertinentes, etc.

⁷⁹³ Véase Art. 6 del Reglamento (CE) 1005/2008

de lo posible, a los Estados ribereños interesados, OROPs y otras organizaciones internacionales pertinentes”, a fin de garantizar la efectividad de la decisión y mantener al tanto de ésta a los posibles “nuevos destinatarios” del buque rechazado.

El párrafo cuarto de este artículo establece un caso claro de denegación de entrada que, no obstante, no impide el examen de la información recibida y reunida sobre el solicitante, tal como dispone su párrafo primero⁷⁹⁴. Se trata de que se tengan “pruebas suficientes de que un buque que trate de entrar en su puerto ha incurrido en actividades de pesca IUU o actividades en apoyo de ésta y, en particular, de que figura en una lista de buques que han incurrido en tales actividades de pesca o actividades relacionadas, adoptada por una OROP pertinente, de acuerdo con las normas y procedimientos de dicha organización y de conformidad con el Derecho Internacional” en cuyo caso, se denegará la entrada a puerto, si bien teniendo siempre en cuenta los párrafos 2 y 3 del art. 4, a saber, la no vinculación a las medidas o decisiones de una OROP de la que no se sea miembro (art. 4.2) o, incluso siéndolo, la no obligatoriedad de ponerlas en práctica “si éstas no se han adoptado de conformidad con el Derecho Internacional” (art. 4.3).

No obstante, el párrafo quinto del art. 9 permite la entrada de buques a los que, de conformidad con las previsiones de los párrafos 3 y 4, se les habría denegado la entrada a puerto, y ello “con la única finalidad de inspeccionarlos, así como para adoptar otras medidas apropiadas de conformidad con el Derecho Internacional, que sean *al menos* tan eficaces cómo la denegación de entrada a puerto para prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU y actividades relacionadas”. Estas investigaciones “a mayor abundamiento” permiten, amén de alcanzar (o superar, en ocasiones) la cuota de buques inspeccionados, perfeccionar las técnicas utilizadas y, llegado el caso, retirar de la circulación buques potencialmente peligrosos que, tarde o temprano, habrían descargado en otras terminales “más complacientes” y proseguido con su actividad ilegal.

Por último, el sexto párrafo del art. 9 sigue refiriéndose a los buques previstos en los párrafos 3 y 4, presentes en puerto “por cualquier motivo”, a los que se denegará el uso de terminales y servicios portuarios a efectos de desembarque, transbordo, empaquetado y procesamiento de pescado, así como los servicios de repostaje, abastecimiento, mantenimiento y entrada en

⁷⁹⁴ Art. 9.4: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo...”

dique seco, enumeración, a nuestro juicio, bastante completa de los “motivos” que justificarían la presencia en puerto de tales buques, siendo las mismas prohibiciones que las previstas en el posterior art. 11, cuyos párrafos 2 y 3 “se aplicarán a estos casos *mutatis mutandis*”. El artículo finaliza recordando que la denegación del uso de las terminales “a estos fines” deberá ser conforme con el Derecho Internacional, dejando, por tanto, fuera de su cometido los casos de fuerza mayor y dificultad grave, en los que se permitirá la entrada a puerto para prestar auxilio a las personas, embarcaciones o aeronaves en tales circunstancias, tal como dispone el artículo siguiente (art. 10).

La Parte Tercera del Acuerdo, dedicada al uso de las terminales y servicios portuarios, está integrada por un único artículo, el 11, que enumera los casos en los que se denegará el uso de la terminal para el desembarque, transbordo, empaquetado o procesamiento de pescado que no haya sido desembarcado previamente y el de los servicios portuarios que ésta ofrece, entre otros, el repostaje, reabastecimiento, mantenimiento y entrada en dique seco. Las causas enumeradas por el artículo son las siguientes:

1. Que la Parte constate que el buque carece de autorización válida y pertinente para realizar actividades de pesca o actividades relacionadas con la pesca, exigida por el Estado del pabellón correspondiente.
2. Que la Parte constate que el buque carece de autorización válida y pertinente para realizar actividades de pesca o actividades relacionadas con la pesca, exigida por un Estado ribereño respecto de las zonas bajo su jurisdicción nacional.
3. Que la Parte tenga “evidencias fundadas” de que el pescado a bordo ha sido capturado contraviniendo los requisitos aplicables de un Estado ribereño respecto de las zonas bajo su jurisdicción nacional.
4. Que el Estado del pabellón no confirme, dentro de un plazo razonable, a petición del Estado rector del puerto, que el pescado a bordo se ha capturado conforme a los requisitos aplicables establecidos por una OROP pertinente. Respecto a la OROP, se tendrá en cuenta el carácter no vinculante de sus decisiones para aquellas Partes que no sean miembros, que no tienen tampoco obligación de reconocerlas (art. 4.2), mientras que los Estados miembros, por su parte, en ningún caso estarán obligados a aplicarlas si tales medidas no se han adoptado de acuerdo con el Derecho Internacional (art. 4.3)
5. Que la Parte tenga “motivos razonables” para creer que el buque ha incurrido de algún modo en actividades de pesca IUU o actividades de

apoyo a ésta, incluidas las de apoyo a un buque incluido en una *black list*, según lo previsto en el art. 9.4, a menos que el buque pueda demostrar que:

- a. Actuaba de manera compatible con las medidas de conservación y ordenación pertinentes, o
- b. en el caso de provisión de personal, combustible, artes de pesca y otros suministros en el mar, el buque que se aprovisionaba no era, en el momento del aprovisionamiento, un buque incluido en una *black list*, según lo previsto en el art. 9.4

Entendemos que la lista descrita tiene carácter de *numerus clausus*, por no incluirse en el texto del Acuerdo ninguna referencia, ni explícita ni implícita, a la posible concurrencia de otros factores (ni generales: principios provenientes de tratados de Derecho Internacional de amplia aceptación, ni particulares: provenientes de las legislaciones nacionales y de acuerdos bi o multilaterales de menor envergadura) que pudieran determinar la denegación del uso de las terminales y sus servicios.

En su párrafo segundo se establecen los casos en que nunca se podrá denegar el uso de los puertos, a saber: para garantizar la seguridad o la salud de la tripulación o la seguridad del buque, “siempre que dichas necesidades estén debidamente probadas”, y “según proceda”, para el desguace del buque. Por su parte, el párrafo cuarto establece la revocación de la denegación cuando esté “suficientemente probado que los motivos por los que se haya denegado dicho uso son inadecuados, erróneos o ya no proceden”. Tanto la denegación como la revocación de ésta, habrán de comunicarse a los interesados (Estado del pabellón, Estados ribereños interesados y OROPs y otras organizaciones internacionales pertinentes) a la mayor brevedad posible⁷⁹⁵.

La Parte Cuarta (arts. 12 a 19) está dedicada a las inspecciones portuarias, esto es, al ejercicio del control portuario (Port State Control) *sticto sensu*, en la línea de los MOUs estudiados en un capítulo anterior, aunque, claro está, con una finalidad bien distinta, Precisamente, el art. 12 inicia su andadura determinando los niveles de inspección; estando cada Parte obligada a inspeccionar “un número de buques necesario para alcanzar un nivel anual de inspecciones suficiente para conseguir el objetivo del presente Acuerdo”, si bien, debido a su pretendido alcance universal, con las consiguientes

⁷⁹⁵ Art. 11, párrafos 3 y 5

diferencias sustanciales entre sus miembros que ello implica, el Acuerdo'09 no establece, como los Memorandos, un porcentaje concreto, dejando que cada Parte determine cuál será el “número de buques necesario”, en función de los recursos de inspección de que disponga. En todo caso, se acuerdan unos “niveles mínimos”, establecidos a través de, “según proceda”, OROPs, la FAO o “por otros medios”⁷⁹⁶, referencia bastante vaga que abarca, a nuestro juicio, tantos “medios” cómo legislaciones nacionales existentes.

Aunque el Acuerdo no establece una lista de los buques que deben ser inspeccionados “en todo caso”, como sí ocurre en los MOUs y del Reglamento 1005/2008⁷⁹⁷, da prioridad a la inspección de determinados buques en su art. 12.3, a saber:

- Los buques a los que se les haya denegado la entrada o el uso de los puertos, conforme a lo previsto en el Acuerdo. En línea con el art. 11.5, de lo que se trata es de detectar el mayor número posible de buques infractores mediante el incremento y consiguiente perfeccionamiento de las inspecciones, practicadas sobre buques a los que, en principio, ni siquiera se les hubiera permitido el acceso a puerto.
- Las solicitudes de inspección de determinados buques emitidas por otras Partes, Estados u OROPs pertinentes, en particular cuando dichas solicitudes se basen en evidencias de que el buque en cuestión ha incurrido en actividades de pesca IUU o en actividades en apoyo de ésta. Se demuestra aquí la importancia de la figura de las OROPs y del resto de Estados, interesados en el correcto funcionamiento de los circuitos de información y los mecanismos de control, de cara a asegurar los intereses que cada uno tiene sobre las pesquerías que controlan (OROPs) o en las que faenan (Estados, sean ribereños o de pesca a distancia).

⁷⁹⁶ Art. 12.2 del Acuerdo. El Reglamento (CE) 1005/2008, por su parte, establece un mínimo del 5% de las operaciones de desembarque y transbordo efectuadas cada año por buques pesqueros de terceros países (art. 9.1 del Reglamento), si bien la adopción de otras medidas por parte del Estado rector del puerto tiene una limitación cuando la infracción se haya cometido en AM o en aguas de un tercer país, debiendo en ambos casos cooperar el Estado del puerto con el del pabellón, en el primer caso, o con el ribereño, en el segundo. El Estado del puerto sólo podrá aplicar las sanciones previstas en su legislación cuando uno u otro lo autoricen expresamente a ello (art. 11.4 del Reglamento).

⁷⁹⁷ Art. 9.2 del Reglamento.

- Otros buques respecto de los cuales existan motivos fundados para sospechar que han incurrido en actividades de pesca IUU o en actividades de apoyo a ésta.

El art. 13 establece cómo se deben realizar las inspecciones, remitiéndose para ello al Anexo B, entendido como “norma mínima” de las funciones a realizar por los inspectores (Port State Officers). De acuerdo con el anexo mencionado, el funcionario deberá, como mínimo, llevar a cabo las acciones siguientes durante la inspección:

- a) Verificar que la documentación de identificación del buque y la información referente al propietario de éste sean auténticas, correctas y completas, comprobándolo a través de contactos con el Estado del pabellón o consultando los registros internacionales de buques.
- b) Verificar que el pabellón y las marcas del buque (nombre, número de matrícula exterior, número IMO en caso de haberlo, etc.) coinciden con la información que figura en la documentación.
- c) Verificar que las autorizaciones para pescar y actividades relacionadas son auténticas, completas, correctas y coherentes con la información facilitada de acuerdo con el Anexo A, relativo a la información que con carácter previo deben facilitar los buques que soliciten su entrada a puerto.
- d) Examen de cualquier otra documentación⁷⁹⁸ o registro que se encuentre a bordo, entre ellos, “y en la medida de lo posible”, los disponibles en formato electrónico y los datos del VMS del Estado del pabellón o de las OROPs pertinentes.
- e) Examen, “en la medida de lo posible”, de todas las artes de a bordo, incluidas las almacenadas que no se encuentren a la vista y sus correspondientes aparejos, verificando que se ajustan a las condiciones previstas en las autorizaciones. Igualmente, se comprobarán las artes de pesca “con el fin de asegurar que elementos como los tamaños de malla y bramante, los mecanismos y enganches, las dimensiones y configuración de las redes, nasas, dragas, tamaños y número de anzuelos se ajusten a las reglamentaciones aplicables y que las marcas se correspondan con las autorizadas para el buque.”

⁷⁹⁸ Según el mismo punto d) del Anexo B: “La documentación pertinente podrá comprender los libros de a bordo, los documentos de captura, transbordo y comercio, las listas de la tripulación, los planos y croquis de almacenamiento, las descripciones de la carga de pescado y los documentos requeridos en virtud de la Convención CITES.”

- f) Determinar si el pescado que se encuentra a bordo ha sido capturado conforme a las autorizaciones pertinentes.
- g) Examinar el pescado, incluyendo por muestreo, a fin de determinar su cantidad y composición. Al realizarse el examen, los inspectores podrán abrir los contenedores donde éste se haya preembalado y desplazar el pescado o los contenedores para comprobar la integridad de las bodegas. Los exámenes podrán incluir inspecciones del tipo de producto y la determinación del peso nominal.
- h) Evaluar si existen “evidencias manifiestas” para considerar que el buque ha practicado o apoyado la pesca IUU.
- i) Presentar el informe de inspección al capitán del buque para su firma, entregándosele una copia del mismo⁷⁹⁹. En el informe, firmado igualmente por el propio inspector, se incluirán las posibles medidas a adoptar, pudiendo el capitán añadir todos los comentarios u objeciones que estime oportunos. Cuando existan serias dificultades para comprender su contenido, el capitán podrá contactar con las autoridades competentes del Estado del pabellón.
- j) Cuando sea necesario y posible, el inspector dispondrá de una traducción oficial de la documentación pertinente.

Para llevar a cabo la inspección, el propio art. 13 establece una serie de disposiciones, aplicables al mínimo descrito, a saber:

1. Las inspecciones habrán de realizarlas inspectores debidamente cualificados y autorizados a tal fin, de acuerdo con lo previsto en el art. 17 del Acuerdo, que se remite, a su vez, al Anexo E y establece la cooperación interestatal al respecto.
2. Antes de iniciar la inspección, los inspectores deberán identificarse como tales ante el capitán o patrón del buque.
3. Los inspectores examinarán “todas las partes pertinentes del buque, el pescado a bordo, las redes y cualesquiera otras artes de pesca, el equipamiento y cualquier documento o registro a bordo que sea pertinente para verificar el cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación pertinentes.”⁸⁰⁰
4. El capitán o patrón del buque deberá proporcionar a los inspectores toda la ayuda e información necesarias y presentar todo el material y

⁷⁹⁹ La firma del capitán o patrón del buque sólo servirá de acuse de recibo de una copia del informe.

⁸⁰⁰ Art. 13.2.c)

documentación pertinente que se puedan requerir o, en su defecto, copias certificadas de ésta última.

5. Si existen acuerdos pertinentes con el Estado del pabellón del buque inspeccionado, se invitará a dicho Estado a participar en la inspección.
6. Se hará todo lo posible para evitar ocasionar demoras indebidas al buque, reduciendo al mínimo las interferencias e inconvenientes, incluida toda presencia innecesaria de inspectores a bordo, y evitando cualquier medida que afecte negativamente a la calidad del pescado a bordo.
7. Se hará todo lo posible para facilitar la comunicación con el capitán o patrón del buque o con los tripulantes de más categoría. Siempre que sea “posible y necesario”, el inspector irá acompañado de un intérprete.
8. Se velará porque las inspecciones se realicen de forma correcta, transparente y no discriminatoria y que no constituyan un hostigamiento a ningún buque.
9. No se interferirá en la capacidad del capitán del buque para comunicarse con las autoridades del Estado del pabellón.

El art. 14, dedicado al resultado de las inspecciones, establece un mínimo a incluir en el informe final de la inspección, remitiéndose al Anexo C, cuadro compuesto de cuarenta y dos puntos, incluidas medidas a adoptar y observaciones del capitán o patrón.

Por su parte, el art. 15, en la línea del deber del reparto de información, establece la transmisión de los resultados de la inspección, que el Estado inspector remitirá al del pabellón del buque inspeccionado y, además y “según proceda” a las Partes y otros Estados interesados, incluidos los ribereños respecto de los que se demuestre que el buque inspeccionado ha practicado la pesca o actividades en apoyo de la misma en aguas bajo su jurisdicción, los Estados de la nacionalidad del capitán o del patrón del buque, las OROPs competentes en la zona donde se cometió la infracción, la FAO y otras organizaciones internacionales que corresponda.

El art. 16, dedicado al intercambio electrónico de información, establece, “con la finalidad de facilitar la aplicación del presente Acuerdo”, un mecanismo de comunicación que permita el intercambio electrónico directo de información entre las Partes, si bien “teniendo debidamente en cuenta los correspondientes requisitos en materia de confidencialidad” que las Partes observarán, igualmente, a la hora de cooperar para establecer un mecanismo

de intercambio de información, coordinado “preferiblemente por la FAO, conjuntamente con otras iniciativas multilaterales e intergubernamentales pertinentes y para facilitar el intercambio de información con las bases de datos existentes pertinentes al presente Acuerdo”. Entre las “bases de datos existentes” podemos señalar el incipiente Registro Mundial de Buques de pesca, transporte refrigerado y de suministro, en el que, recientemente, grupos implicados en el sector pesquero han mostrado un vivo interés. Estos grupos incluyen, desde iniciativas del sector privado a ONGs y organizaciones internacionales como IMO, muchas de las cuales están interesadas en desarrollar actividades de cooperación con el programa del Registro Mundial a través del establecimiento de sistemas de intercambio de información⁸⁰¹.

Cada Parte designará una autoridad que actuará como “punto de contacto” para el intercambio de información, debiendo notificar su designación a la FAO (art. 16.3). Respecto al tratamiento de la información, el art. 16.4 se remite al Anexo D del Acuerdo, que establece las directrices básicas a seguir por los sistemas de información, a saber:

- La informatización de las comunicaciones, de acuerdo con lo previsto en el mismo art. 16.
- Creación de sitios web que den publicidad a las listas de puertos designados en virtud del art. 7 y a las medidas adoptadas en virtud del Acuerdo.
- Identificación de los informes de inspección mediante un único número de referencia que comience con el código Alfa-3 correspondiente al Estado del puerto y la identificación del organismo de expedición.
- Utilización del sistema internacional de codificación, traduciéndose cualquier otro sistema de codificación al sistema internacional.

Por último, el 16.5 se refiere a las OROPs, a las que la FAO pedirá que suministren información “sobre las medidas o decisiones relacionadas con el Acuerdo que hayan adoptado y aplicado con mira a integrarlas, en la medida de lo posible, y teniendo debidamente en cuenta los requisitos pertinentes en materia de confidencialidad en el mecanismo de intercambio de información contemplado en el párrafo 2 del presente artículo”. Esta nueva referencia a la actividad de las OROPs demuestra la importancia de éstas como instrumento facilitador de la cooperación interestatal y aplicador del Acuerdo.

⁸⁰¹ Véase al respecto COFI/2012/SBD.6/Rev.2

El art. 17, como vimos *supra*, versa sobre la capacitación de los inspectores, remitiéndose para ello al Anexo E, que entre las directrices mínimas que deben contener los programas de formación del personal inspector, establece las siguientes:

- a. Conocimiento de la normativa nacional aplicable, de los ámbitos de competencia y medidas de conservación y gestión de las OROPs pertinentes, así como del Derecho Internacional aplicable.⁸⁰²
- b. Procedimientos generales de inspección, como la redacción de informes y las técnicas de entrevista.⁸⁰³
- c. Análisis de información, como libros de a bordo, documentación electrónica e historial de buques (nombre, armador y Estado del pabellón) requerida para la validación de la información facilitada por el capitán del buque.⁸⁰⁴
- d. Verificación y validación de la información relativa a los desembarques, transbordos, elaboración y pescado que permanece a bordo, incluyendo el empleo de factores de conservación para las diferentes especies y los distintos productos.⁸⁰⁵
- e. Identificación de especies de pescado y medición de la longitud y de otros parámetros biológicos⁸⁰⁶, así como la identificación de buques, artes y técnicas para la inspección y la medición de las artes.⁸⁰⁷
- f. Medidas que deben tomarse después de una inspección.⁸⁰⁸

Y, precisamente, las medidas a tomar tras la inspección, en caso de existir motivos fundados para considerar que el buque inspeccionado ha incurrido en actividades de pesca IUU o de apoyo a ésta, las recoge el art. 18. Tales medidas son, básicamente, dos: 1) se informará de las conclusiones de la inspección al Estado del pabellón del buque inspeccionado, así como al resto de Estados (riberenos y de la nacionalidad del capitán) y organizaciones interesadas y 2) se denegará el uso de las terminales y servicios portuarios con fines de desembarque, empaquetado y procesamiento del pescado que no haya sido desembarcado previamente y de repostaje, reabastecimiento, mantenimiento y entrada en dique seco, siempre que tales medidas no se

⁸⁰² Punto 3 del Anexo E del Acuerdo.

⁸⁰³ Punto 5 del Anexo E del Acuerdo.

⁸⁰⁴ Punto 6 del Anexo E del Acuerdo.

⁸⁰⁵ Punto 8 del Anexo E del Acuerdo.

⁸⁰⁶ Punto 9 del Anexo E del Acuerdo.

⁸⁰⁷ Punto 10 del Anexo E del Acuerdo.

⁸⁰⁸ Punto 12 del Anexo E del Acuerdo.

hayan aplicado ya al buque.⁸⁰⁹ Todo ello, sin perjuicio del uso de los servicios esenciales para la seguridad o salud de la tripulación o para la seguridad del buque⁸¹⁰ y de que una Parte pueda adoptar medidas acordes con Derecho Internacional distintas a las previstas en este artículo, “incluidas las medidas que el Estado del pabellón del buque haya solicitado expresamente o haya consentido”⁸¹¹.

Finalmente, el último artículo de la Parte Cuarta, el 19, está dedicado a la información sobre los mecanismos de recurso del Estado rector del puerto respecto de las medidas que éste haya adoptado en materia de autorización, denegación de entrada o uso de puertos, realización de inspecciones y medidas que haya tomado tras la inspección⁸¹². A este artículo, a su redacción, hicimos ya referencia en un epígrafe anterior y, si bien lo valoramos de forma positiva, en el entendimiento de que supone una vía de solución de controversias para los operadores, propietarios y, en general, para los Estados del pabellón que no estén conformes con la actuación del Estado rector del puerto, siendo, además, más económica que la propuesta original, sobre todo para los países en vías de desarrollo, seguimos creyendo que, precisamente, por su calificación de “en vías de desarrollo” la mayoría de estos países carecen de instituciones y mecanismos administrativos y legales adecuados que puedan dar aplicación a las previsiones de este artículo. Pese a que el párrafo segundo del art. 19 establece el deber de la Parte (Estado del puerto) de informar del resultado del recurso al interesado (Estado del pabellón, operador, propietario o armador del buque y cualquier OROP u otra organización internacional que hubiera sido informada de la medidas adoptadas previamente por el Estado rector del puerto), difícilmente se podrá hacer esto de no existir ningún mecanismo disponible.

⁸⁰⁹ Véase art. 4 del Acuerdo.

⁸¹⁰ Art. 18.2 del Acuerdo.

⁸¹¹ Art. 18.3 del Acuerdo.

⁸¹² Arts. 9, 11, 13 y 18 del Acuerdo, a los que hace referencia el mismo art. 19.1

IV. LA FUNCION DEL ESTADO DEL PABELLON EN EL ACUERDO DE 2009

A pesar de centrarse, como su propio nombre indica, en las medidas a adoptar por el Estado rector del puerto para erradicar las actividades de pesca IUU, el Acuerdo de la FAO se ha mostrado prudente en la formulación de éstas y “ha sabido resaltar la responsabilidad y función del Estado del pabellón”⁸¹³, al que dedica su Parte Quinta, compuesta de un único pero necesario artículo, el 20, todo lo más cuando la gran mayoría de infracciones las cometen, precisamente, buques de pabellón distinto al del Estado del puerto inspector. Igualmente, si nos atenemos al lugar donde se cometen las infracciones, sólo una mínima parte se da dentro de aguas bajo jurisdicción del Estado del puerto (inspector), desarrollándose la mayoría, ora en aguas bajo jurisdicción de un ribereño distinto al del puerto, ora en AM donde, en el ámbito de la pesca IUU (no así en el de las descargas ilegales, como vimos), no se aplica el principio de la jurisdicción universal del Estado del puerto.

La primera exigencia del artículo respecto de los buques de pabellón extranjero, es la de cooperar con el Estado rector en las inspecciones que éste realice en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo’09, en la línea de la cooperación interestatal para la conservación de los recursos vivos prevista en la CNUDM (arts. 116-119), entendida como obligación de resultado. Al igual que el inspector está obligado a realizar la inspección de forma correcta, transparente y no discriminatoria, de modo que no constituya un hostigamiento a ningún buque, haciendo, además, todo lo posible para evitar una demora indebida de éste, reducir al mínimo las interferencias y evitar medidas que afecten negativamente la calidad del pescado a bordo, entendemos que el deber de cooperar deberá ser efectivo por parte del capitán o patrón y del resto de la tripulación del buque, que ayudarán en lo posible, facilitando toda la documentación requerida, electrónica o en papel, y posibilitando el acceso a todas las dependencias, a fin de que puedan examinarse tanto las artes que no estén a la vista, como el pescado almacenado en las bodegas.

El segundo párrafo del art. 20, por su parte, dispone que el Estado con “motivos fundados para considerar que un buque autorizado a enarbolar su pabellón ha incurrido en actividades de pesca IUU o actividades en apoyo de ésta”, que solicite la entrada a puerto o se encuentre ya en éste, solicitará al

⁸¹³ R. CASADO RAIGON, “El Acuerdo de la FAO de 2009 sobre medidas...” op. cit., p. 25

Estado del puerto que lo inspeccione o “que adopte otras medidas compatibles con el Acuerdo”, disposición utópica que sólo sería efectiva en un mundo perfecto donde todos los Estados de abanderamiento se hicieran cargo, realmente, de los buques que abanderan; sin embargo, como vimos en capítulos precedentes, la figura de los FONC sigue existiendo a pesar de los esfuerzos constantes de la Comunidad Internacional por erradicarla, y las ventajas económicas que suponen para los operadores ilegales registrar sus buques en países irresponsables es un aliciente para su continuidad, de ahí que este artículo, a día de hoy, sólo se cumpliría “a medias”, es decir, sólo lo cumplirían los Estados del pabellón verdaderamente responsables de las actividades de los buques a los que conceden su pendón, sabedores en cada momento de la actividad de éstos y, por tanto, los únicos capaces de tener “motivos fundados” de un posible comportamiento ilegal y dispuestos a dar parte del mismo a terceros. Un Estado que conceda alegremente su pabellón, movido únicamente por motivos económicos, difícilmente tendrá interés en conocer la actividad del abanderado, no preocupándose de dotarlo de los correspondientes sistemas básicos de VMS/SCV y mucho menos, aun conociendo sus actividades, de dar parte de ellas a las autoridades de los puertos donde el buque arribe, de ahí la necesidad de extender lo más posible el Acuerdo a terceros Estados, si no como Partes, al menos mediante la creación y aplicación⁸¹⁴, por parte de éstos, de leyes y reglamentos compatibles con sus disposiciones, según lo previsto en el art. 23.1 del Acuerdo.

El párrafo tercero es más de lo mismo, en el entendimiento de que, amén de limitar él mismo el ámbito de aplicación, incidiendo en el *pacta tertiis* (se refiere a “Cada Parte”, esto es, sólo a los Estados de abanderamiento parte en el Acuerdo, el resto de Estados se desentienden de esta obligación), dispone una conducta que, como en el caso anterior, sólo podrán llevar a cabo los Estados del pabellón verdaderamente responsables que, aun siendo la mayoría, no cuentan con la mayoría de la flota en su haber. Sólo los Estados del pabellón responsables podrán: 1º) tomarse la molestia de informarse acerca de cuáles son los puertos de Estados que actúan de manera conforme con el Acuerdo’09 y 2º) alentar a los buques de su pabellón a usar,

⁸¹⁴ Esta referencia a la “aplicación de medidas compatibles” con las disposiciones del Acuerdo por parte, incluso, de quienes no hayan adquirido la condición de Parte en el mismo, es muy similar al compromiso de los Estados que no devengan partes de las OROPs, de aplicar las medidas tomadas por éstas, previsto en el art. 8.3 FSA’95. Ambos textos, por tanto, abogan ampliamente por el cumplimiento de la obligación de cooperar prevista en CNUDM, ya que en ningún caso el Estado podrá estar exento de ella, independientemente de cuáles sean sus membrecías, reflejándose, en el caso del FSA’95, en las consiguientes acciones de los Estados del pabellón (art. 17 FSA).

precisamente, aquellas terminales y sus servicios, en detrimento de otros que, no siendo tan estrictos en el cumplimiento de la legalidad, asegurarían, con su laxitud, la continuidad del viaje (y, por ende, de las actividades ilegales) sin mayores incidentes. La razón de ser de los FONC es, precisamente, la pasividad del Estado del pabellón, por lo que no es lógico que si el abanderamiento del buque se ha efectuado *ad hoc* en el Estado A para evadir los controles del Estado B, el primero aconseje a sus buques la parada en el segundo que, amén de detener el buque, podría incluso exigir la colaboración del primero para desmantelarlo.

El artículo alienta, además, a las Partes a establecer “inclusive a través de OROPs y la FAO”, procedimientos para identificar a los Estados que no actúen de conformidad con el Acuerdo o de manera compatible con él, en la línea de las *black lists* de buques. Otra quimera, si tenemos en cuenta que tales procedimientos habrán de ser informatizados, de modo que se posibilite un intercambio de información rápido y constante, no sólo sobre las posibilidades materiales del puerto en cuestión (estado de sus dependencias y servicios, número de inspectores de cada terminal, etc.), sino del tráfico y actividad diaria de éste, datos difíciles de verificar en el caso de los Estados en vías de desarrollo, con gran afluencia de buques pero escasa y rudimentariamente controlados y dónde el personal cualificado, la más de las veces, no existe. Esta disposición, por tanto, a la espera de la puesta en práctica de las previsiones del art. 21.6, sólo podría, por el momento, ser de aplicación a un reducido grupo de Estados (la mayoría, desarrollados), que ya cuentan con sistemas eficaces anteriores a la redacción del Acuerdo’09 en lo relativo al intercambio de información entre ellos, como por ejemplo los MOU que, si bien orientados a otro tipo de inspecciones (su objetivo es la detección de buques mercantes substandards), contribuyen a la creación de listas paralelas de países infractores en materia pesquera en el entendimiento de que, con frecuencia, los mismos países que no se ocupan de la correcta manutención de sus buques mercantes, descuidarán también las actividades de sus buques pesqueros. Por lo demás, la mención de las OROPs choca, más de lo que sería deseable, con las propias trabas internas en orden a la participación en las mismas que, teóricamente, debería poder darse en condiciones de igualdad, sobre la base de principios equitativos, siendo intolerables las estrictas condiciones de admisión de muchas de ellas que imposibilitan así la extensión de sus medidas (entre otras, las previstas en este artículo) a nuevos Estados y, por ende, la pretendida aplicación generalizada del Acuerdo’09.

Ahora bien, con un poco de suerte y confianza en la humanidad, a veces también llegan a puerto buques abanderados por Estados responsables efectivos de sus actividades, a los que el art. 20.4 dota de potestad sancionadora una vez realizada la inspección por el Estado rector del puerto, que les informará del resultado de la misma remitiéndoles el pertinente informe, si bien nada se dice de una hipotética potestad procedimental posterior, ora del Estado del puerto, ora de el del pabellón, sobre la base de la investigación iniciada, en la línea del art. 218 CNUDM. El informe emitido por el Estado del puerto como resultado de la inspección “indicará la existencia de motivos fundados para considerar que un buque autorizado a enarbolar su pabellón ha incurrido en actividades de pesca IUU o actividades relacionadas con la pesca en apoyo de la pesca IUU”, lo que propiciará que la Parte (Estado del pabellón) realice una “investigación inmediata y completa del asunto”, adoptando las medidas coercitivas internas⁸¹⁵ cuando “disponga de evidencias suficientes” para ello, entendiendo por tales, medidas de índole sancionador como el establecimiento de fianzas, el decomiso de las artes de pesca o la inmovilización temporal del buque; toda ellas sanciones únicamente de índole administrativa, no pudiéndose aplicar una sanción penal, al no existir la posibilidad de entablar un procedimiento judicial por ninguna de las partes. Tales medidas deberán ser, como mínimo, tan efectivas como las aplicadas a los buques de pabellón distinto al suyo (“los previstos en el párrafo 1 del artículo 3” dice el art. 20.6 en un, a nuestro juicio, innecesario rodeo), debiendo dar cuenta de ellas a todos los Estados (rectores del puerto y ribereños) y organizaciones interesadas, incluida la FAO (art. 20.5).

⁸¹⁵ El Acuerdo se refiere literalmente a “las medidas coercitivas contempladas en sus leyes y reglamentos” (del Estado del pabellón), debiendo entender por tales, amén de la legislación nacional propiamente dicha, las medidas dispuestas en el Acuerdo’09, parte de la legislación *interna* (vocablo que usamos aquí para aglutinar ambos grupos) del país, una vez que haya sido ratificado, aceptado o depositado el correspondiente instrumento de ratificación del Acuerdo’09.

V. LOS ESTADOS EN DESARROLLO Y EL ACUERDO DE 2009

La Parte Sexta del Acuerdo, compuesta por un único artículo, al igual que la Quinta, en este caso el 21, se dedica a las necesidades “especiales” de los Estados en desarrollo, que las Partes del Acuerdo “reconocerán plenamente”, prestándoles asistencia, ya sea directamente o a través de la FAO, otros organismos especializados de las UN u otras organizaciones internacionales pertinentes, incluidas las OROPs. La finalidad de esta asistencia es triple:

- a) Mejorar su aptitud, en particular la de los Estados menos adelantados de entre ellos y la de los pequeños Estados insulares en desarrollo, para establecer un marco jurídico y desarrollar su capacidad con vistas a la aplicación de medidas del Estado rector del puerto efectivas.
- b) Facilitar su participación en cualquier organización internacional que promueva la elaboración y la ejecución eficaces de medidas del Estado rector del puerto.
- c) Facilitar la asistencia técnica a fin de reforzar el establecimiento y la aplicación de medidas del Estado rector del puerto por parte de dichos Estados, de forma coordinada con los mecanismos internacionales que corresponda.

De lo dicho se deduce la intención del legislador de propiciar una verdadera aplicación práctica del Acuerdo; real, efectiva, y lo más extensa posible, incluso para aquellas Partes con menos recursos, pero no por ello menos interesadas en el cumplimiento del Acuerdo, en línea con la declaración sobre el mismo emitida por el Grupo de África en la que se pedía al COFI que apoyara “la aplicación y entrada en vigor rápidas del Acuerdo”⁸¹⁶. Jurídicamente, se trata de ampliar el marco legislativo nacional, de modo que incluya las medidas mínimas previstas en el Acuerdo y que, además, se apliquen, propiciando para ello el desarrollo de los recursos técnicos y humanos apropiados. Para dar cumplimiento a estas exigencias, especialmente a las relativas a la provisión de recursos, sean del tipo que sean, es esencial contar con un apoyo financiero fuerte que, como se verá después, también se prevé expresamente en el Acuerdo. Sin embargo, para cumplir la segunda exigencia, relativa a la participación de los países desfavorecidos en organizaciones internacionales que promuevan la aplicación de medidas

⁸¹⁶ FAO Fisheries Report No. 973, FIPI/973 Informe del 29º periodo de sesiones del COFI, Roma 31 de enero a 4 de febrero de 2011, pág. 33

portuarias eficaces, se deja de depender exclusivamente del potencial económico disponible, atendiendo, además, a las exigencias del entramado institucional (secretarías y comités específicos) de cada OROP, que decidirá, según su normativa interna, si se permite o no formar parte de las mismas a un Estado concreto. El creciente interés por participar en ellas, de Estados en vías de desarrollo, muchos de los cuales ni siquiera tienen experiencia previa de pesca en AM, en general, o en zonas bajo el control de OROPs, en particular, lo experimentan sobre todo las organizaciones dedicadas a la gestión de recursos altamente migratorios, básicamente, las OROPs atuneras, a las que estos Estados se unen en calidad de Estados de pesca a distancia. Y, como esta “avalancha de solicitudes” a menudo dificulta el correcto discernimiento de cuando existe un “interés real”⁸¹⁷ en la pesquería concreta por parte del solicitante, la consecuencia lógica es que dicho interés se reemplace por los beneficios potenciales que la nueva incorporación originaría para la OROP, de modo que no suponga una pérdida (ora por la reducción de TACs, ora por la de los fondos disponibles) para los ya miembros, sino una nueva ganancia a repartir con éstos⁸¹⁸. Si bien en los últimos años ha aumentado la participación de Estados en vías de desarrollo en varias OROPs, propiciando con ello el perfeccionamiento de las medidas de conservación y gestión para evitar así la sobreexplotación derivada del mayor número de “extractores” en una zona concreta y el mejor reparto de las cuotas, hasta entonces basadas en niveles históricos de capturas que favorecían exclusivamente a las grandes potencias pesqueras, la mayoría de OROPs continúan manteniendo condiciones de admisión muy duras, debidas en gran medida a la falta de transparencia interna y a los deficientes mecanismos de solución de controversias y toma de decisiones, que permiten la no obligatoriedad de las mismas por parte de los objetores, lo que origina desconfianza y desincentiva la participación de Estados clave.

ICCAT, NEAFC y NAFO exponen, en mayor o menor medida, estos “defectos” que tratan de superar poco a poco a través de reformas periódicas,

⁸¹⁷ Art. 8.3 *in fine* del FSA'95: “Las condiciones de participación en tal organización o arreglo no impedirán que dichos Estados adquieran la condición de miembros o participantes; ni se aplicarán de tal manera que se discrimine contra cualquier Estado o grupo de Estados que tengan un interés real en la pesquería de que se trate.”

⁸¹⁸ “Critical motivation for leadership on effort to strengthen management and enforcement arises from the fact that historically dominant countries in RFMOs tend to have the most to lose under ineffective multilateral management. The challenge lies in incorporating new members into the change process itself, as well as addressing their aspirations with respect to sharing the benefits of RFMOs membership.” A. COX, L. RENWRANTZ & I. KELLING, *Strengthening Regional Fisheries Management Organisations*, OECD 2009, pp. 13-14

pero el caso más relevante en lo relativo a la participación lo encontramos en la pequeña CCSBT (Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna): a los tres miembros fundadores (Australia, Japón y Nueva Zelanda) se han unido Corea (2001) y Taiwan (2002) como miembros de pleno derecho y tres Estados más (Sudáfrica, Filipinas e Indonesia) y la UE como cooperantes no parte⁸¹⁹ (2004-2006). Desde el principio los miembros fundadores tuvieron claro que la falta de restricciones en sus capturas por parte de Corea, Taiwan e Indonesia reducía la efectividad de las medidas tomadas por la OROP, de ahí que se les animara a formar parte de ella, aunque el proceso fue largo y difícil, básicamente porque los propios fundadores no se ponían de acuerdo a la hora de fijar los TACs, habida cuenta de la situación de agotamiento endémico del atún rojo en la zona. Estos desacuerdos, especialmente sobre la intención unilateral de Japón de establecer un Programa Experimental de Pesca (Experimental Fishing Program, EFP) llegaron hasta el TIDM.⁸²⁰ Finalmente, Indonesia no llegó a ser miembro de pleno derecho: la flexibilidad demostrada con Taiwan a la hora de incorporarla como miembro de la organización a pesar de su particular status⁸²¹ no se ha repetido con Indonesia; aun habiendo Australia establecido un sistema de monitoreo bilateral sobre cuestiones científicas y de capturas, está claro que hacía falta mucho más para solucionar un problema que, a día de hoy, sigue enquistado. Frustrada, entre otras razones, por la poca intención de los miembros de la Comisión de aplicar las disposiciones de FSA'95 sobre los intereses de los Estados en desarrollo de

⁸¹⁹ La creación de esta categoría ha facilitado la interacción con Estados y organizaciones que, de otro modo, habrían rechazado la membresía por su elevado coste.

⁸²⁰ ITLOS Cases 3 & 4, Southern Bluefin Tuna Cases (Provisional Measures), Australia and New Zealand vs. Japan. August 1999. Disponible online en www.itlos.org

⁸²¹ Según el art. 18 de la Convención de la CCSBT sólo podrán ser miembros los Estados propiamente dichos: “After the enter into force of this Convention, *any other State*, whose vessels engage in fishing for southern bluefin tuna *or any other coastal State* through whose exclusive economic or fishery zone southern bluefin tuna migrates, may accede to it.” (La cursiva es nuestra.) China Taipei es sede del gobierno nacionalista que, refugiado en la isla de Taiwán, acepta que ésta es parte de China pero definiéndola como República de China (en contraposición con la República Popular China). Por su parte, el gobierno comunista de la República Popular no reconoce dicha entidad, considerándola desde 1967 como un municipio especial con estatuto de provincia. La creación, por parte de la CCSBT, de la Extended Commission y el Extended Scientific Committee que permitieron la plena membresía de Taiwan, supuso una novedad y una solución exitosa a lo que había sido hasta entonces un problema bastante espinoso. Véase al respecto Resolution to establish an Extended Commission and an Extended Scientific Committee & Rules of procedure of the Extended Commission for the conservation of southern bluefin tuna, adopted at the Seventh Annual Meeting (18-21 April 2001) and revised at the Tenth Annual Meeting (7-10 October 2010), disponible online en http://www.ccsbt.org/userfiles/file/docs_english/basic_documents/the_Extended_commission.pdf

formar parte en OROPs, Indonesia haría la siguiente declaración, muy ilustrativa de la percepción generalizada de las OROPs cómo clubs exclusivos:

“At this point the commission in the name of conservation and sustainable sea blue-fin tuna fishing became a closed club of participating countries and entity. Outsiders wishing to join in, invariably developing economies, are almost treated as ‘gate crashers’, not exercising the freedom to fish in the high seas, but rather as villains out to deprive the participating states of their catch entitlement”⁸²².

A lo que CCSBT respondería que la admisión de nuevos miembros no era una prioridad:

“...in the context of the circumstances of the fishery, including that it is fully exploited and that existing members have made sacrifices there were significant impediments to new entrants into the fishery. Consideration of new rules for the admission of new members was not an urgent matter.”⁸²³

Teniendo en cuenta que el status de cooperante no parte es transitorio hacia la condición de miembro de pleno derecho, convendría cambiar de discurso, no sólo para “normalizar” la situación de Estados como Indonesia, cuyas aguas son, por lo demás, el mayor desovadero de atún rojo del Índico, sino también a fin de abrirse a nuevos mercados, como los Estados Unidos o la vecina China, uno de los mayores mercados atuneros del mundo.

En el plano económico surge la cuestión de la capacidad de los Estados en desarrollo para contribuir de manera efectiva a las necesidades científicas y técnicas derivadas de la actividad de gestión de la organización. El coste de participar no incluye sólo el coste directo derivado de la membresía, sino también los derivados del cumplimiento de los deberes impuestos por ésta, entre otros, la capacidad económica y humana requerida para la gestión de las aguas bajo jurisdicción estatal, los derivados de desarrollar e implementar normativa y acuerdos “domésticos” que posibiliten las medidas previstas por la OROP y los de la completa participación en las reuniones y en sus distintos órganos (comités, subcomités, etc.) Habida cuenta de lo limitado de los recursos de los países en desarrollo, es dudoso que puedan cumplir estas exigencias y, aunque ha habido alguna OROP que, reconociendo la situación apurada de países pretendientes a la membresía (la propia CCSBT respecto a

⁸²² CCSBT, Report of the Tenth Annual Meeting of the Commission, 7-10 October 2003, Christchurch, New Zealand. Attachment 5-2, Opening Statement by the Philippines.

⁸²³ CCSBT, Report of the Eleventh Annual Meeting of the Commission, 19-22 October 2004, Busan, Republic of Korea, p. 10, par. 65

Indonesia y Filipinas, por ejemplo), ha establecido fondos específicos para alentar su inclusión, ha acabado por retirarlos, considerando que ésto desincentivaba, más que alentarla, la membrecía de los países en vías de desarrollo (no obstante, en el caso de la CCSBT los miembros no enmendaron la fórmula de financiación⁸²⁴ prevista en la Convención, entendiéndolo que su enmienda requeriría también la del texto, objetivo de difícil consecución a corto plazo).

Tras todo lo dicho sobre OROPs y Estados en desarrollo podemos concluir que la sola admisión de nuevos miembros no resolverá el problema básico de la sobreexplotación, sobre todo si éstos no son parte de los principales acuerdos sobre la materia, empezando por FSA'95, o aun siéndolo, no los aplican, en particular las disposiciones relativas al establecimiento de sistemas de MCS y el principio precautorio en la fijación de TACs. Ahora bien, aun cumpliendo las previsiones de FSA, tenemos que tener en cuenta lo siguiente:

1. La cuestión de la participación en las OROPs prevista en el Acuerdo sobre poblaciones transzonales y poblaciones altamente migratorias, no se ha resuelto adecuadamente en éste, que es un desarrollo “interesante” pero no exhaustivo de las disposiciones de la CNUDM, por lo que, ya de entrada, se están poniendo trabas a la obligación de cooperar prevista en ésta; y
2. de cara a la actuación de las OROPs, la implementación de las normas mínimas internacionales, sean subregionales, regionales o mundiales generalmente aceptadas, no es sólo una obligación legal, también un asunto de credibilidad política, por lo que sus miembros deberán cumplir efectivamente su contenido.

La obligación de cooperar en la conservación de los recursos mediante la participación en OROPs la prevé la CNUDM (arts. 118 y 197) que nada dice, sin embargo, del carácter cerrado o semicerrado de la mayoría de ellas, debido, las más de las veces, a su propio carácter regional, que limita su composición a los Estados de la región o a los ribereños de un mar u océano concreto, excluyendo a los de pesca a distancia, que no participan, por tanto, en igualdad de condiciones y, mucho menos, si se trata de países en vías de desarrollo.

⁸²⁴ Al respecto, Financial Regulations adopted at the Reconvened First Annual Meeting (11 September 1995), amended at the Sixth Annual Meeting (First Part) (29-30 November 1999) and amended at the Fifteenth Annual Meeting (14-17 October 2008). Texto disponible online en http://www.ccsbt.org/userfiles/file/docs_english/basic_documents/financial_regulations.pdf

Coincidimos con Casado⁸²⁵ en que sólo si la participación deviniera obligatoria, en razón a un hipotético carácter democrático y abierto, las previsiones del art. 8.4 FSA'95 serían enteramente compatibles con el principio de libertad de pesca en AM del art. 87.1.e) CNUDM, en el entendimiento de que tal libertad se sujeta siempre a las obligaciones de conservación y cooperación a la conservación de los recursos biológicos en AM (el propio art. 87 se remite a la Sección 2 de la Parte XII CNUDM). Si, cómo sucede en la actualidad, los organismos de pesca se niegan a cooperar democráticamente con terceros Estados, lo previsto en 8.4 FSA'95 deviene incompatible con la CNUDM, precisamente por no aplicarse la obligación de cooperar, *conditio sine qua non* de la libertad de pesca en AM. De lo que se trata, por tanto, es de “cambiar la vara de medir”, facilitando la participación en las OROPs de aquellos Estados que, independientemente de su situación económica o geográfica, tengan un interés real en formar parte de ella, lo que, por otro lado, disminuiría las actividades de pesca IUU al aumentar el espacio controlado y el número de controladores, limitándose así el número de Estados irresponsables que no controlan las actividades de sus nacionales en detrimento de las medidas adoptadas por las OROPs.

Volviendo al art. 21 del Acuerdo'09, su párrafo segundo hace referencia a las ya mencionadas “necesidades especiales”, esta vez con miras a “evitar la transferencia, directa o indirecta, hacia ellas (las Partes más desfavorecidas) de una carga desproporcionada que resulte de la aplicación (del Acuerdo, se entiende)”, discurso lógico teniendo en cuenta la escasez de medios y personal en este tipo de Estados que, a duras penas, se ocupan de sus propios asuntos, cómo para asumir también los transferidos desde otros. Salvando las distancias, podríamos decir que en el ámbito del Acuerdo'09, igual que en el de la UE, la aplicación de la normativa por parte de los Estados, es de dos velocidades. Siguiendo la estela colaboracionista del Acuerdo'09, se establece que “En los casos en que se demuestre que hubo transferencia de una carga desproporcionada, las Partes cooperarán para facilitar la ejecución por las Partes afectadas que sean Estados en desarrollo, de obligaciones específicas en el marco del presente Acuerdo.” Ahora bien, no se explica cómo probar tal desproporción, y entendiendo que la carga de la prueba corresponde siempre a quien la alega, podemos vaticinar sin mayores dificultades que, precisamente, por la falta de medios disponibles (particularmente en lo relativo al intercambio de información electrónico con otros Estados), los Estados

⁸²⁵ R. CASADO RAIGON, «La pêche en Haute Mer», en D. VIGNES et al., *Le droit international de la pêche maritime* cit., p. 186

rectores del puerto en vías de desarrollo difícilmente podrán dar parte a las autoridades apropiadas y probar así el exceso alegado, de ahí el hincapié en la aplicación de los mecanismos de comunicación interestatales previstos en el art. 16 del Acuerdo'09, hecho por el COFI en su trigésimo periodo de sesiones⁸²⁶. Respecto a las “facilidades” que se prestarán, éstas serán de todo tipo incluido el apoyo al intercambio interno y externo de información, la preparación de informes, la cesión del uso de terminales para los casos de reparación que no puedan efectuarse en los puertos de los Estados inspectores en vías de desarrollo, el envío de personal cualificado y de medios técnicos apropiados, etc., de modo que se facilite la aplicación por las Partes afectadas, que sean Estados en desarrollo, de las obligaciones mínimas especificadas en el marco del Acuerdo'09. No obstante, según el art. 21.3, las ayudas mencionadas, ora económicas, ora en forma de facilidades materiales y de personal, no se concederán sin más y de manera igualitaria a todos los peticionarios por su simple condición de Estados en vías de desarrollo partes en el Acuerdo'09, debiéndose evaluar, ya sea directamente o a través de la FAO, las necesidades especiales de los mismos, esto es, se graduará el nivel de necesidad de cada uno y, en base a ello, se les concederán las ayudas apropiadas, ni más ni menos, lo que, a nuestro juicio, casa a la perfección con las aspiraciones de justicia, no discriminación y transparencia en la aplicación de sus medidas, de que hace gala el Acuerdo⁸²⁷, en línea con los principios de buena fe y no abuso del derecho del art. 300 CNUDM.

Respecto al establecimiento de mecanismos de financiación que sirvan para ayudar a los Estados en desarrollo⁸²⁸ a aplicar el Acuerdo'09, el art. 21.4 establece la obligación de cooperar para su establecimiento, al tiempo que fija el destino de la recaudación, a saber:

- a) Creación legislativa: Elaborar medidas nacionales e internacionales del Estado rector del puerto.
- b) Capacitación del personal portuario local: Desarrollar y reforzar la capacidad, inclusive en cuanto a la supervisión, el control, la vigilancia⁸²⁹ y la capacitación a nivel regional y nacional, de los

⁸²⁶ COFI, Thirtieth Session, Rome 9-13 July 2012, Final Report, par. 54: “In relation to the 2009 Agreement, the Committee: ...c) recognized the importance for State Parties of providing details, as required in Article 16 of the 2009 Agreement, concerning national contact points and designed ports;”

⁸²⁷ Al respecto, artículos 3.4, 13.2.h), 20.3 y 23.1 del Acuerdo'09

⁸²⁸ El párrafo 4 del art. 21 se refiere a los “Estados en desarrollo” a secas, no a “las Partes que sean Estados en desarrollo”, como hacen el resto de párrafos de este artículo.

⁸²⁹ En este sentido, pár. 57 COFI Thirtieth Session cit.

administradores portuarios, los inspectores y el personal encargado de la ejecución y los aspectos jurídicos.

- c) Modernización de las actividades de supervisión, control, vigilancia y cumplimiento pertinentes a las medidas del Estado rector del puerto, mediante “el acceso a la tecnología y el equipo”, lo que dará autonomía al país respecto del resto de Estados miembros “desarrollados”, acabando así, poco a poco, con la dependencia de la ayuda exterior.
- d) Ayudar a los Estados en desarrollo, que sean Partes del Acuerdo, a sufragar los gastos relacionados con los procedimientos de solución de controversias derivadas de las acciones que dichos Estados hayan emprendido en virtud del Acuerdo, de su interpretación o aplicación. En línea con el art. 279 CNUDM, que prevé que las Partes resuelvan las controversias respecto a la interpretación o aplicación de la misma “por medios pacíficos de conformidad con el art. 2.3 de la Carta de UN”, refiriéndose en sus artículos siguientes a las posibilidades existentes, el Acuerdo’09 se remite a los mismos procedimientos en su art. 22, dedicado íntegramente a la solución pacífica de controversias.

Más adelante comprobaremos cómo éstos mismos objetivos se repiten en el Proyecto de Mandato para la creación de un mecanismo de financiación (fondo) *ad hoc*. El párrafo quinto, por su parte, completa las previsiones del cuarto respecto al deber de cooperar, tanto “*con* las Partes que sean Estados en desarrollo”, como “*entre éstas*” que, a fin de cumplir las previsiones del Acuerdo, podrán suministrarse asistencia técnica y financiera a través de distintos canales: bilaterales, multilaterales y regionales, incluida la cooperación Sur-Sur,⁸³⁰ con la finalidad común de garantizar la autosuficiencia nacional y la integración de los países en desarrollo en la economía mundial a través de la solidaridad entre ellos. Todos estos mecanismos de financiación, se hayan

⁸³⁰ Con el término “Cooperación Sur-Sur” nos referimos a un amplio marco de colaboración que, aun incluyendo elementos del clásico concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), va más allá, abarcando otros campos, cómo la cooperación política, el comercio, las inversiones o la ayuda financiera. Entre sus principales defectos destacan su dificultad para materializar resultados, convirtiéndose a menudo en meros ejercicios retóricos y la proliferación de relaciones de poder desiguales (verticales) pese a la aparente, en principio, horizontalidad de éstas, motivada por similares niveles de desarrollo. No existen definiciones generalmente aceptadas del término, si bien una posible es la de la Unidad de Cooperación Sur-Sur del Programa de UN para el desarrollo: “Proceso por el cual dos o más países adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimientos, recursos y know how tecnológico”, que se completa con la elaborada en 1977 por el Grupo de Consultores en Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, que sirvió de base para preparar la Conferencia sobre el tema celebrada en Buenos Aires en 1978: “La Cooperación Sur-Sur es un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo.” Más información sobre el tema disponible online en <http://southsouthconference.org/>

establecido por el medio que sea, se examinarán de forma periódica mediante el establecimiento del grupo de trabajo *ad hoc* previsto en el art. 21.6, que informará y hará recomendaciones periódicas a las Partes acerca de los mecanismos adoptados, “incluidos un régimen de contribuciones, búsqueda y movilización de fondos, la elaboración de criterios y procedimientos para orientar la ejecución, así como los progresos en la aplicación de los mecanismos de financiación”. El artículo enumera seguidamente las consideraciones a tener en cuenta por el grupo de trabajo, plasmadas, posteriormente, en el Proyecto de Mandato del mismo, acordado durante la Reunión Técnica oficiosa de composición abierta que tuvo lugar en la sede de la FAO, en Roma, del 21 al 23 de noviembre de 2011, de conformidad con la solicitud formulada al respecto en el 29º periodo de sesiones del COFI⁸³¹. Dado su carácter oficioso, la reunión no adoptó decisión alguna, sino que formuló una serie de recomendaciones que se remitieron al COFI en su 30 periodo de sesiones. El examen que éste hizo de ellas se analizará al final de este epígrafe.

Según el Acuerdo (art. 21.6), el grupo de trabajo tendrá en cuenta:

- a) La evaluación de las necesidades de las Partes que sean Estados en desarrollo, en particular las de los menos adelantados de entre ellos y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.
- b) La disponibilidad de fondos y su desembolso en tiempo oportuno.
- c) La transparencia de los procesos de toma de decisiones y gestión en relación con la recaudación y asignación de fondos.
- d) La rendición de cuentas por parte de las Partes beneficiarias que sean Estados en desarrollo, respecto del uso acordado de los fondos.

Durante la reunión oficiosa mencionada, todas estas consideraciones se tuvieron en cuenta a la hora de redactar sendos Proyectos de Mandato: del Grupo de Trabajo *ad hoc* y de un mecanismo de financiación apropiado para ayudar a los Estados en desarrollo a poner en práctica el Acuerdo. Del primero, destacamos sus funciones, que serán presentar informes y hacer recomendaciones a las Partes sobre el establecimiento del mecanismo de financiación (fondo) y sobre las prioridades en el uso del mismo, amén de identificar a los Estados y organismos⁸³² propuestos por la FAO para

⁸³¹ FAO Fisheries Report No. 973, FIPI/973 Informe del 29º periodo de sesiones del COFI, Roma 31 de enero a 4 de febrero de 2011, párs. 32 y 33

⁸³² El Proyecto de Mandato del Grupo de Trabajo *ad hoc* establece una amplia lista de donantes potenciales, a saber: “[identification of] States, intergovernmental organizations, international

contribuir al fondo de forma voluntaria (donantes). A fin de cumplir con el objetivo del grupo de preparar para su aplicación efectiva y rápida a los Estados en desarrollo, Partes en el Acuerdo'09, la FAO ha convocado una serie de talleres, el primero de los cuales tuvo lugar en Bangkok (Tailandia) del 23 al 27 de abril de 2012, dirigido a los países del sureste asiático miembros de la APFIC (Asia-Pacific Fisheries Commission⁸³³) que, en línea con las previsiones del Plan de Acción Regional para promover las prácticas de pesca responsables, incluyendo la lucha contra la pesca IUU en la región (RPOA)⁸³⁴, adoptado en 2007 por todos los ministros [de agricultura y pesca] de la zona, tiene como objetivo “develop capacity and promote bilateral, sub-regional and regional coordination to strengthen and harmonize port state measures to implement the Port State Measures Agreement.”⁸³⁵ El propio Proyecto de Mandato prevé, con sujeción a la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios⁸³⁶, la continuidad de estos talleres en otras regiones,

financial institutions, regional economic integration organizations, national institutions, non-governmental organizations, foundations as well as natural and judicial persons, that shall be approached by FAO to make voluntary financial contributions to the funding mechanism.” FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 989, Report of the Informal open-ended Technical Meeting to review Draft Terms of Reference for the Ad Hoc Working Group referred to in Paragraph 6 of Article 21 of the 2009 Agreement on Port State Measures to prevent, deter and eliminate IUU Fishing (the Agreement) and Draft Terms of Reference for an appropriate funding mechanism referred to in article 21 of the Agreement to assist developing States implement the Agreement. Rome, 21-23 November 2011, Appendix D, Draft Terms of Reference Ad Hoc Working Group, par. 9.c)

⁸³³ La FAO aprobó, en su cuarto periodo de sesiones (1948), la creación de este organismo con el título de Consejo de Pesca del Indo-Pacífico, de acuerdo con las previsiones del art. VI.1 de su Constitución, que otorga a las organizaciones poderes consultivos pero no de decisión. En su 17º reunión cambiaría su denominación por la actual de Comisión de Pesca para Asia-Pacífico (APFIC), enmendando su convenio para modificar sus funciones, de manera que pudiera tomar medidas directamente relacionadas con la administración y desarrollo de la pesca en su área de competencia. Sobre sus actividades recientes en la lucha contra la pesca IUU, véase <http://www.apfic.org/modules/smartsection/category.php?categoryid=118>

⁸³⁴ Regional Plan of Action to Promote Responsible Fishing Practices including Combating IUU Fishing in the Region. Sus miembros son: Indonesia, Australia, Brunei Darussalam, Camboya, Malasia, Papúa-Nueva Guinea, Filipinas, Singapur, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam. Respecto al establecimiento de medidas del Estado rector del Puerto, el RPOA establecía lo siguiente: “Port State play a key role in combating IUU fishing in the region, given the need to land catch and support fishing activities. In this regard, regional countries and fishing entities need to develop measures to regulate fishing vessels accessing their ports for transshipping and/or landing catch and collect and exchange relevant data. To address this need, countries should consider adopting Port State measures, where appropriate, based on the FAO Model Scheme.” Par. 8 del RPOA. Texto disponible online en http://www.rpoa.sec.kkp.go.id/images/pdf/Regional%20Plan%20of%20Action_final.pdf

⁸³⁵ FAO/APFIC Regional Workshop to support the implementation of the 2009 FAO Port State Measures Agreement, 23-27 April 2012, Bangkok, Thailand. Prospectus, p. 4

⁸³⁶ Australia, Canadá, Noruega, Corea y la IOTC han contribuido económicamente al proyecto, cuya duración estimada es de tres años.

cuyas deliberaciones “would provide an assessment of regional priorities that could be transmitted to the Ad Hoc Working Group for consideration”⁸³⁷.

El segundo Proyecto de Mandato, subordinado al primero⁸³⁸ es, sin embargo, a nuestro juicio, mucho más completo que aquel, ya que aporta mayor cantidad de información acerca de su constitución y disfrute. En lo tocante a su administración, se establece que la FAO administre el trust y lo implemente, de acuerdo con sus regulaciones financieras y otras reglas aplicables⁸³⁹, velando porque las auditorías y controles ofrezcan garantías equivalentes a las de los estándares internacionalmente aceptados⁸⁴⁰ al respecto, amén de tener en cuenta la experiencia de fondos similares establecidos en el marco de la CNUDM⁸⁴¹. La FAO, por último, tendrá también entre sus competencias, al igual que en el Proyecto de Mandato del Grupo de Trabajo *ad hoc*, la de “invitar” a un amplio espectro de entes, desde Estados hasta personas físicas o jurídicas, pasando por todo tipo de organizaciones, a convertirse en donantes del fondo⁸⁴². Ahora bien, la parte más interesante es, sin duda, la dedicada a las solicitudes de asistencia (Applications for assistance, pars. 11-14), que podrán solicitarse directamente por los Estados en desarrollo, o en su nombre, por medio de los acuerdos u organizaciones regionales o subregionales de las que formen parte (par. 11), en el primer caso, mediante comunicación oficial de la Autoridad Nacional pertinente, y en el segundo, mediante solicitud del acuerdo u organización, que deberá ir acompañada, igualmente, de la pertinente comunicación oficial de la Autoridad Nacional que confirme que, efectivamente, la solicitud se ha

⁸³⁷ FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 989 cit, par. 13

⁸³⁸ “The trust fund will be one component of assistance that is to be provided in accordance with Article 21 of the Agreement and supplements other sources of assistance”, FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 989, Report of the Informal Open-Ended Technical Meeting to review Draft Terms of Reference for the Ad Hoc Working Group referred to in paragraph 6 of Article 21 of the 2009 Agreement Port State Measures to prevent, deter and eliminate IUU Fishing and Draft Terms of Reference for an appropriate Funding Mechanism referred to in Article 21 of the Agreement to assist Developing States implement the Agreement, Appendix E (Draft Terms of Reference for the Funding Mechanism), par. 4

⁸³⁹ *Ibidem*, par. 5

⁸⁴⁰ *Ibidem*, par. 6. Entendemos que bajo la expresión “internationally-accepted standards” el proyecto se refiere, principalmente, a las disposiciones de la WTO.

⁸⁴¹ *Ibidem*, par. 8. Básicamente se está refiriendo al fondo previsto en la Parte VII del FSA’95, al que se remite en el párrafo siguiente (9) del modo siguiente: “FAO shall, as appropriate, seek to achieve mutual benefits from any arrangements under this trust fund with similar activities, including in relation to the promotion and implementation of the Agreement for the Implementation of the provisions of the United Nations Convention of the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks, and the 1995 FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries.”

⁸⁴² *Ibidem*, par. 10

hecho en su nombre. (par. 12) Las solicitudes, independientemente de cómo se presenten, deberán justificarse, especificando cómo se pretende implementar el Acuerdo'09, para lo que deberán incluir una descripción de los resultados que se quieren alcanzar con la financiación, amén de un presupuesto anticipado de cuál será su coste aproximado (par. 14) Las solicitudes se atenderán en riguroso orden de llegada, estableciendo la FAO un Panel de Expertos independientes e imparciales que valorarán la situación de los solicitantes, recomendando qué tipo de ayuda prestar en cada caso (pár. 16).

La finalidad de la asistencia financiera prestada de atender a las necesidades de los Estados en desarrollo en la implementación del Acuerdo'09, la “recuerda” el propio Proyecto en su párrafo 15, que establece los “propósitos” de éste, coincidentes, como adelantamos *supra*, con las previsiones del art. 21 del Acuerdo'09, a saber:

- a) Mejorar la aptitud de los Estados en desarrollo, en particular de los Estados menos adelantados de entre ellos y la de los pequeños Estados insulares en desarrollo, para establecer un marco jurídico y desarrollar su capacidad con vistas a la aplicación de medidas del Estado rector del puerto efectivas. (Párrafo 15.a del Proyecto de Mandato que coincide, literalmente, con el art. 21.1.a del Acuerdo'09).
- b) Facilitar su participación en las reuniones de las principales organizaciones internacionales que promueva la elaboración y ejecución eficaces de medidas del Estado rector del puerto. (Se trata del párrafo 15.b del Proyecto de Mandato, coincidente con el art. 21.1.b del Acuerdo'09. El Proyecto añade, además, el abono de los costes del viaje y, si es necesario, de las dietas de las delegaciones participantes en las reuniones, “including technical experts”).
- c) El párrafo 15.c) del Proyecto incide, nuevamente, en la asistencia a los Estados en desarrollo para los gastos de viaje y, en caso necesario, de las dietas diarias de las delegaciones participantes en las reuniones de las organizaciones relevantes. Ahora bien, el párrafo requiere que las solicitudes de este tipo de asistencia incluyan los detalles de “cómo la reunión en cuestión contribuirá a la implementación del Acuerdo” (por parte del Estado peticionario, entendemos). El Acuerdo'09 no hace referencia a este tipo de gastos.
- d) Dotar a los Estados Parte en desarrollo, y en particular a los menos adelantados de entre ellos y a los pequeños Estados insulares en

desarrollo, de recursos humanos, asistencia técnica y medios de capacitación apropiados para los administradores portuarios, los inspectores y el personal encargado de la ejecución y los aspectos jurídicos. (Se trata del párrafo 15.d del Proyecto, muy similar al art. 21.1.c del Acuerdo'09⁸⁴³).

- e) Actividades de supervisión, control, vigilancia y cumplimiento pertinentes a las medidas del Estado rector del puerto, incluido el acceso a la tecnología y el equipo. (Párrafo 15.e del Proyecto, idéntico al art. 21.4.c del Acuerdo'09).
- f) Facilitar el intercambio de información y experiencia en la implementación del Acuerdo. (Párrafo 15.f, en línea con los arts. 6 y 16 del Acuerdo'09).
- g) Ayudar a los Estados en desarrollo, en particular a los menos adelantados de entre ellos y a los pequeños Estados insulares en desarrollo, a sufragar los gastos relacionados con los procedimientos de solución de controversias derivadas de las acciones que dichos Estados hayan emprendido en virtud de la Parte 7 del Acuerdo'09. (Párrafo 15.g del Proyecto, Igual que art. 21.4.d del Acuerdo'09 visto *supra*).

Finalmente, el Proyecto establece, en línea con art. 21.6 *in fine*⁸⁴⁴, la obligación de redactar los informes pertinentes acerca del resultado de las inversiones efectuadas que, en caso de no presentarse, afectarían a las futuras decisiones sobre solicitudes de asistencia.⁸⁴⁵ El informe actualizado de las actividades del trust incluirá el desglose de las contribuciones y los pagos efectuados, presentándolo la FAO en las reuniones del grupo de trabajo *ad hoc*⁸⁴⁶, que revisará periódicamente las actividades del fondo “with a view to assesting and evaluate the effectiveness of the assistance provided pursuant to these terms of reference”⁸⁴⁷.

⁸⁴³ Art. 21.1.c) del Acuerdo'09: Facilitar la asistencia técnica a fin de reforzar el establecimiento y la aplicación de medidas del Estado rector del puerto por parte de dichos Estados, de forma coordinada con los mecanismos internacionales que corresponda.

⁸⁴⁴ Art. 21.6 *in fine*: Las Partes tendrán en cuenta los informes, así como cualesquiera recomendaciones del Grupo de Trabajo *ad hoc* y adoptarán las medidas apropiadas.

⁸⁴⁵ *Ibidem*, pár. 23

⁸⁴⁶ *Ibidem*, pár. 24

⁸⁴⁷ *Ibidem*, pár. 26

VI. OTROS ARTICULOS DEL ACUERDO

El resto de artículos del Acuerdo'09 los veremos de forma somera en el presente epígrafe, ora por la brevedad de su redacción, ora por tratarse de artículos estándar, comunes en todos los tratados, ora porque ya se hayan comentado, como es el caso del art. 22 dedicado a la solución pacífica de controversias derivadas de la interpretación y/o aplicación del Acuerdo. Como ya vimos, el artículo sigue las directrices de la Parte XV de la CNUDM en lo relativo a la libre elección de medios, que habrán de ser siempre pacíficos conforme a la Carta de UN, estableciendo una escala que va desde las consultas iniciales entre las Partes hasta llegar a los tribunales internacionales (CIJ y TIDM) o el arbitraje, existiendo un amplio elenco de posibilidades entre ambos extremos: negociación, investigación, mediación, conciliación u otro medio pacífico de su elección. Si la controversia fuera tal que no se llegara a un acuerdo sobre el recurso a la CIJ, al TIDM o al arbitraje, las Partes deberán continuar las consultas y cooperar a fin de llegar a la solución de la controversia “de conformidad con las disposiciones del Derecho Internacional relativas a la conservación de los recursos marinos vivos”. De lo dicho, por tanto, se deduce la completa adhesión del Acuerdo'09 al texto de la CNUDM, tanto en lo relativo a los medios utilizados, que ésta desglosa, como a la normativa a tener en cuenta, básicamente las disposiciones de la Parte VII, Sección II sobre la conservación y administración de los recursos vivos en AM.

Del art. 23 del Acuerdo'09, dedicado a los terceros al mismo, también se habló cuando hicimos referencia a la necesidad de extender lo más posible su ámbito de aplicación, a fin de acabar, entre otros problemas, con los abanderamientos de conveniencia. De lo que se trata, es de que los Estados Parte conminen a la membrecía a los que no lo son o, si esto no es factible o rentable, circunstancia que suele darse en muchos Estados en desarrollo, especialmente en los pequeños Estados insulares en desarrollo, les animen a adoptar leyes o reglamentos y a aplicar medidas compatibles con las disposiciones del Acuerdo, en línea con la obligación de cooperar prevista en el art. 8.3 FSA'95, que siempre se llevará a cabo, incluso mediante la aceptación de aplicar medidas de conservación y gestión instituidas por la organizaciones o arreglos pertinentes en un área concreta, por parte de los no miembros en ellas. Siguiendo el *leitmotiv* del Acuerdo'09, el art. 23.2 incide en el carácter justo, transparente y no discriminatorio de las medidas que se adopten, que habrán de ser consistentes con el Acuerdo y con otras

disposiciones aplicables del Derecho Internacional, siendo su objetivo principal desalentar las actividades de terceros que comprometan la aplicación efectiva del texto.

El art. 24, por su parte, puede inducir a error en un primer momento, pues el monitoreo, examen y evaluación que menciona no se refieren al establecimiento de sistemas de MCS por parte de los Estados del pabellón, sino al propio Acuerdo, cuya aplicación se monitorizará y examinará regularmente, evaluándose los progresos alcanzados en el logro de sus objetivos. El segundo párrafo del artículo establece una conferencia de revisión, igual a la prevista en el art. 36 FSA'95, que establece que transcurridos cuatro años de su entrada en vigor, se convoque una reunión por las Partes, con la finalidad de examinar y evaluar la eficacia alcanzada por el Acuerdo en el logro de sus objetivos, decidiendo las Partes sobre la necesidad de reuniones posteriores (adicionales) de este tipo, en función de las necesidades.

Los artículos siguientes mencionan los requisitos formales del Acuerdo, fijando en un año el periodo en que el éste estuvo abierto a la firma: “a partir del 22 de noviembre de 2009 y hasta el 21 de noviembre de 2010, para todos los Estados y organizaciones regionales de integración económica” (art. 25) y enunciando los diferentes instrumentos de asunción del Acuerdo por parte de los firmantes: ratificación, aceptación, aprobación (art. 26) y adhesión (art. 27). Todos ellos se depositarán ante el Depositario que será, según el art. 36, el Director General de la FAO, cuyos deberes son:

- a. Enviar copias certificadas del Acuerdo a cada signatario y Parte.
- b. Encargarse de que el Acuerdo, en el momento de su entrada en vigor, se registre en la Secretaría de UN de conformidad con el art. 102 de la Carta de UN.⁸⁴⁸
- c. Informar a la mayor brevedad posible a cada signatario y Parte en el Acuerdo de:
 - a. Las firmas y los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación y adhesión depositados.

⁸⁴⁸ Art. 102 Carta UN: 1. Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las UN después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible. 2. Ninguna de las Partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este Artículo, podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las UN. Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia disponibles online en <http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml>

- b. La fecha de entrada en vigor del Acuerdo.
- c. Las propuestas de enmienda al Acuerdo y su adopción y entrada en vigor.
- d. Las propuestas de enmienda a los Anexos del Acuerdo y su adopción y entrada en vigor.
- e. Las denuncias al Acuerdo.

El art. 25 se refiere a “todos los Estados y organizaciones regionales de integración económica” como los principales firmantes del Acuerdo. Los primeros, destinatarios usuales de los tratados internacionales⁸⁴⁹, no plantean mayores interrogantes, no así las organizaciones regionales de integración económica, cuya participación en el Acuerdo’09 desglosa el art. 28. En primer lugar se hace referencia a las organizaciones que sean organizaciones internacionales de las mencionadas en el art. 1 del Anexo IX de la CNUDM, a saber: “organizaciones intergubernamentales constituidas por Estados que les hayan transferido competencias en materias regidas por esta Convención, incluida la de celebrar tratados en relación con ellas”. Estas organizaciones deben carecer de competencias en todos los ámbitos regulados en el Acuerdo’09, en cuyo caso se establece la aplicación *mutatis mutandis* del Anexo IX de la CNUDM a la participación de dichas organizaciones en el Acuerdo, pero sin serle de aplicación ni la primera frase del art. 2, ni el primer párrafo del art. 3 del Anexo⁸⁵⁰. Con sendas limitaciones, lo que se pretende es dar competencia exclusiva, excluyente de la de sus Estados miembros, a las organizaciones de integración económica, algo que, coincidimos con Pons Rafols⁸⁵¹, va en detrimento de la pretendida entrada rápida en vigor del Acuerdo’09 que, necesitando apenas de veinticinco instrumentos de

⁸⁴⁹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, Art. 6: Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados.

La Convención de Viena excluye los tratados entre Estados y organizaciones internacionales, pero ello no afecta, según su art. 3: a) al valor jurídico de tales acuerdos, b) a la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en dicha Convención a que estuvieran sometidos en virtud del Derecho Internacional y c) a la aplicación de la Convención a las relaciones de los Estados entre sí en virtud de acuerdos internacionales en los que fueran asimismo partes otros sujetos de Derecho Internacional.

Los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales entre sí, se rigen por la Convención de Viena de 21 de marzo de 1986, aún no en vigor.

⁸⁵⁰ CNUDM, Anexo IX, Art. 2: Las organizaciones internacionales podrán firmar esta Convención cuando la mayoría de sus Estados miembros sean signatarios de ella.

Art. 3.1: Las organizaciones internacionales podrán depositar sus instrumentos de confirmación formal o de adhesión cuando la mayoría de sus Estados miembros depositen o hayan depositado sus instrumentos de ratificación o de adhesión.

⁸⁵¹ X. PONS RAFOLS, op. cit., p. 71 y ss.

consentimiento, los habría conseguido sin dificultades valiéndose unitariamente de los miembros de la UE, habiendo hecho mejor en adoptar una competencia mixta o compartida entre organizaciones y los Estados miembros de éstas, a semejanza de CNUDM y FSA'95.

El segundo párrafo del art. 28, por su parte, sigue la misma línea que el primero, si bien ahora se dedica a las organizaciones que, previstas en el mismo art. 1 del Anexo IX de CNUDM, sí tengan competencias sobre las materias recogidas en el Acuerdo'09, respecto de las que establece una serie de disposiciones que les serán de aplicación, copia literal de las previstas en el art. 47.2 FSA'95 pero con la diferencia de que éste acabó siendo un acuerdo de competencia mixta entre organizaciones y Estados miembros (el caso paradigmático es el de la UE, que forma parte del mismo junto con sus Estados miembros) y que el Acuerdo'09 insiste en la competencia exclusiva de las organizaciones, habiendo sido firmado y aprobado por la UE y firmado sólo por uno de sus Estados miembros, Francia, entendemos que, siguiendo las directrices del párrafo descrito, únicamente en representación de sus territorios de ultramar, sobre los que la UE carece de competencias.

El art. 29 del Acuerdo'09 trata de la entrada en vigor del mismo, distinguiendo entre los instrumentos depositados por los Estados y los de las organizaciones de integración económica que, a efectos de la entrada en vigor del Acuerdo, “no se sumarán a los que depositen sus Estados miembros”, según su párrafo cuarto, en línea con la competencia exclusiva de las organizaciones mencionada que, como decimos, lejos de facilitar las cosas, dificulta la rápida entrada en vigor del Acuerdo que, según el art. 29.1, “entrará en vigor treinta días después de la fecha en que haya sido depositado el vigesimoquinto instrumento de ratificación, aprobación, aceptación o adhesión”. Para los Estados⁸⁵² signatarios que depositen su instrumento de consentimiento después de dicha entrada en vigor, el Acuerdo estará vigente treinta días después de la fecha del depósito. Respecto a los Estados y organizaciones no signatarios que se adhieran al Acuerdo después de su entrada en vigor, éste entrará igualmente en vigor para ellos, treinta días después de la fecha en que hayan depositado su instrumento de adhesión. A día de hoy, sólo dos de los once firmantes iniciales (los que firmaron el Acuerdo inmediatamente después de su aprobación el 22 de noviembre de

⁸⁵² El texto del Acuerdo no distingue entre Estados y organizaciones (el art. 29.2 se refiere, únicamente, a “Cada signatario”), si bien hemos de limitar su ámbito al meramente estatal, siendo la UE la única organización de integración económica signataria del Acuerdo que, además, ya ha emitido su correspondiente instrumento de aceptación.

2009), la UE y Noruega, han depositado sendos instrumentos de aceptación y ratificación. Del resto de firmantes posteriores:

- Sierra Leona: 23 de noviembre de 2009
- Nueva Zelanda: 15 de diciembre de 2009
- Perú: 3 de marzo de 2010
- Gabón: 26 de abril de 2010
- Australia: 27 de abril de 2010
- Federación Rusa: 29 de abril de 2010
- Benín: 28 de septiembre de 2010
- Ghana: 28 de octubre de 2010
- Mozambique: 4 de noviembre de 2010
- Turquía: 9 de noviembre de 2010
- Canadá, Francia y Kenia: 19 de noviembre de 2010

Ninguno ha depositado todavía ningún instrumento de consentimiento y, por el momento, han sido sólo dos los Estados que se han adherido al mismo una vez finalizado el periodo de signatura: Myanmar, el 22 de noviembre de 2010 y Sudáfrica, el 20 de enero de 2011. Así las cosas, pese a las expectativas de que el Acuerdo entre en vigor el próximo 2013, el panorama no parece muy alentador, todo lo más debido a su carácter rígido, cuya aceptación deberá ser total, no admitiéndose reservas ni excepciones, según especifica el art. 30, abogando así por la universalidad del Acuerdo, de modo que se amplíe lo más posible su ámbito de acción, lo que no impedirá, sin embargo, que puedan hacerse declaraciones al tiempo de firmar o depositarse el correspondiente instrumento de consentimiento, “cualquiera que sea su enunciado o denominación”, pero siempre que la finalidad de éstas sea, únicamente, armonizar la normativa interna con las disposiciones del Acuerdo, y ello “siempre que tales declaraciones no tengan por objeto excluir o modificar los efectos jurídicos de las disposiciones del Acuerdo en su aplicación a dicho Estado u organización regional de integración económica.” (art. 31) De hecho, la UE, junto con sus Estados miembros, presentó, precisamente, una declaración sobre competencias y derechos de voto, donde se especifican los temas del Acuerdo’09 que serán competencia mixta UE-Estados, y los que serán competencia exclusiva de la UE⁸⁵³.

⁸⁵³ C 2009/INF/4, Declaración de competencias y derechos de voto, presentada por la Comunidad Europea y sus Estados Miembros.

El Acuerdo, por tanto, no admite modificaciones en el sentido del art. 41 de la Convención de Viena'69, pero sí enmiendas⁸⁵⁴: transcurridos dos años desde su entrada en vigor las Partes podrán proponer enmiendas al mismo. El art. 33 del Acuerdo'09 establece el procedimiento a seguir, a saber:

1. Toda propuesta de enmienda se comunicará por escrito al depositario, junto con la solicitud de convocatoria a una reunión de las Partes para examinar la propuesta en cuestión.
2. El Depositario distribuirá a todas las Partes dicha comunicación, así como las respuestas a la solicitud que se hayan recibido de las Partes.
3. Salvo que dentro de un periodo de seis meses a partir de la fecha de distribución de la comunicación, la mitad de las Partes haya presentado objeciones a la solicitud, el Depositario convocará una reunión de las Partes para examinar la propuesta de enmienda.
4. Las Partes presentes en la reunión en que se proponga la adopción de la enmienda deberán adoptarla por consenso “a reserva de lo dispuesto en el art. 34”
5. Igualmente “a reserva de lo dispuesto en el art. 34”, toda enmienda adoptada en la reunión de las Partes entrará en vigor para éstas (las Partes que hayan depositado su correspondiente instrumento de consentimiento) el nonagésimo día después de la fecha del depósito de dichos instrumentos por dos tercios de las Partes del Acuerdo, en función del número de las Partes en la fecha de adopción de la enmienda.
6. Posteriormente, la enmienda entrará en vigor respecto de cualquier otra Parte, el nonagésimo día después de la fecha en que dicha Parte haya depositado su instrumento de consentimiento.
7. En línea con los artículos anteriores, el art. 33.5 acaba señalando que “un instrumento depositado por una organización regional de integración económica no se sumarán a los que hayan sido depositados por sus Estados miembros”

El art. 34, a cuyo contenido se remite el 33, está dedicado a los anexos del Acuerdo que “forman parte integrante del mismo”, por lo que toda referencia a éste comprenderá también los anexos. Al igual que los artículos del Acuerdo, los anexos podrán enmendarse, adoptándose la enmienda por dos tercios de las Partes presentes en la reunión en que se examine la propuesta de enmienda

⁸⁵⁴ Art. 39 de la Convención de Viena'69 sobre el Derecho de los Tratados.

del anexo en cuestión. Se hará todo lo posible para llegar a un acuerdo por consenso sobre toda enmienda, que se incorporará al Acuerdo y entrará en vigor para las Partes que hayan notificado su aceptación, a contar de la fecha en que el Depositario reciba la notificación de aceptación por un tercio de las Partes en el Acuerdo, en función del número de éstas a fecha de la adopción de la enmienda. Por último, la enmienda entrará posteriormente en vigor para las demás Partes cuando el Depositario reciba su correspondiente aceptación. El Acuerdo'09 consta de cinco anexos, a saber:

- Anexo A: Información que los buques que soliciten la entrada en puerto deben facilitar con carácter previo.
- Anexo B: Procedimientos de inspección del Estado rector del puerto.
- Anexo C: Informe de los resultados de la inspección.
- Anexo D: Sistemas de información sobre las medidas del Estado rector del puerto.
- Anexo E: Directrices para la capacitación de los inspectores.

Todos han sido ya desglosados, en mayor o menor medida, durante el presente capítulo, por lo que es superfluo dedicarles más tiempo y espacio.

El art. 32, que hemos pasado por alto al aunar la explicación de los artículos relacionados con las enmiendas, ora de artículos, ora de anexos, versa sobre la aplicación provisional del Acuerdo, que será posible siempre que los Estados u organizaciones internacionales de integración económica partes del mismo, notifiquen por escrito al Depositario su consentimiento para aplicarlo con dicho carácter, haciéndose efectiva la aplicación provisional a partir de la fecha de recepción de la notificación. El párrafo segundo de este artículo establece su final como consecuencia de la entrada en vigor del Acuerdo'09 para el Estado u organización, o al notificar éstos por escrito al Depositario su intención de poner fin a la aplicación provisional. Al tiempo de escribir no tenemos noticia de que ninguno de los Estados ni la UE estén aplicando ya, de forma provisional, el Acuerdo'09.

El art. 35, por su parte, se dedica a la denuncia del Acuerdo, estableciendo que “Cualquiera de las Partes podrá denunciar en cualquier momento el presente Acuerdo una vez transcurrido un año desde la fecha en que el Acuerdo entró en vigor con respecto a dicha Parte, mediante notificación escrita de dicha denuncia al Depositario. La denuncia surtirá efecto un año después de que el Depositario reciba la notificación de la misma”. Se trata de

un artículo estándar, propio de los tratados multilaterales, que debe entenderse en línea con el art. 43 de la Convención de Viena'69, de modo que la denuncia “no menoscabará en nada el deber de un Estado de cumplir toda obligación enunciada en el tratado a la que esté sometido en virtud del Derecho Internacional, independientemente de ese tratado”, entre otras, la buena fe, el no abuso de derecho y los principios de transparencia, equidad (justicia) y no discriminación, constantes del Acuerdo'09.

Finalmente, el art. 37, en línea con el art. 33 de la Convención de Viena'69, autentica el texto del Acuerdo'09 en cinco idiomas: árabe, chino, español, francés, inglés y ruso. El texto hará igualmente fe en cada idioma, teniendo los términos del tratado en cada texto auténtico el mismo sentido⁸⁵⁵.

VII. SITUACION ACTUAL DEL ACUERDO DE 2009 SOBRE MEDIDAS DEL ESTADO RECTOR DEL PUERTO DESTINADAS A PREVENIR, DESALENTAR Y ELIMINAR LA PESCA ILEGAL, NO DECLARADA Y NO REGLAMENTADA

Una vez estudiado en detalle el articulado del Acuerdo, conviene cerciorarse de la situación real de éste. Ya sabemos que, por el momento, pese a la ingente cantidad de signatarios iniciales (23), los instrumentos de consentimiento “definitivo” depositados son escasos y, por tanto, la pretendida entrada rápida en vigor está todavía lejos de ser una realidad, pero tenemos, igualmente, razones para la esperanza, todo lo más cuando la influencia del Estado del puerto ha ido aumentando paulatinamente en las últimas décadas frente a la inactividad o irresponsabilidad de los Estados de abanderamiento y la proliferación de FONC. Fruto de esta situación, el Acuerdo se ha convertido, desde su aprobación en 2009, en la herramienta más potente y económicamente efectiva para combatir la pesca IUU, constantemente citada desde los foros internacionales (el más reciente, Río+20), que animan a la ratificación del texto y a la membrecía de los Estados que aún no son Parte del mismo. Además, el hecho de que las medidas propuestas en el Acuerdo estén siendo aplicadas por la mayoría de las OROPs, es un claro indicador de la amplia aceptación del texto, antes incluso de haber entrado en vigor.

⁸⁵⁵ Art. 33.1 y 3 de la Convención de Viena'69

La Conferencia sobre desarrollo sostenible de UN celebrada en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012 (Río+20), renueva los compromisos alcanzados en Cancún'92, al tiempo que evalúa los avances realizados y las lagunas que persisten en la aplicación de los compromisos actuales, incluyendo, además, nuevos desafíos de cara al futuro. Entre otros asuntos, trata el tema de los mares y océanos, en cumplimiento de las previsiones formuladas por varias delegaciones durante el proceso abierto de consultas oficiales de las Naciones Unidas sobre los océanos y el Derecho del Mar.⁸⁵⁶ De lo que se trata es de implementar la gestión y uso sostenibles de los recursos oceánicos, el conocido como “blue economy approach”, en línea con las previsiones de la Agenda 21, objetivo íntimamente relacionado con una de las prerrogativas principales de Río+20: la economía verde (“green economy”), encaminada al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, que no podrá existir sin el crecimiento sostenible de la agricultura (incluida la pesca), entendida como fuente principal de ingresos y alimentos en los países más desfavorecidos. Siendo la pesca IUU un obstáculo importante de cara a conseguir tales objetivos, la ratificación del Acuerdo'09 fue una constante entre los participantes⁸⁵⁷ en la Conferencia.

Por su parte, el COFI, en su trigésimo periodo de sesiones, celebrado en la sede de la FAO en Roma, del 9 al 13 de julio de 2012, último del que tenemos noticia al tiempo de escribir, insiste en que la pesca IUU sigue siendo un problema persistente y generalizado, que pone en peligro la sostenibilidad biológica a largo plazo y aumenta la inestabilidad económica del sector,

⁸⁵⁶ UNGA, A/66/186, Report of the Work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea at its twelfth meeting, July 2011, par. 12: “Delegations highlighted the timeliness and critical importance of the topic of focus, noting that the oceans and seas, in the light of their economic, social and environmental significance, should feature prominently in the discussions and outcome of the United Nations Conference on Sustainable Development in 2012. The importance of the topic of focus to developing countries was particularly empathized.”

⁸⁵⁷ Merece, a nuestro juicio, especial atención la contribución de la UE y sus Estados miembros, que abarca todas las prerrogativas encaminadas al desarrollo sostenible, teniendo en cuenta todos los factores concurrentes: económicos, sociales y medioambientales. Sobre la necesidad concreta de ratificar el Acuerdo'09, se pronuncia en los términos siguientes: “Despite targets previously agreed at Joannesburg and the adoption of measures by States and Regional Fisheries Management Bodies, the status of global fish stocks as reported by the FAO has continued to deteriorate. IUU fishing accounts for a large portion of the catch for some species and contributes to the failure of management and conservation measures. It penalizes fishermen who play by the rules by giving an unfair advantage to those who ignore rules. The FAO Agreement complements the duties of flag States to ensure that their vessels do not participate in IUU fishing, and aims to block the movement of IUU-caught fish into ports and onto national and international markets.”

Toda la contribución está disponible online en <http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=510&nr=240&menu=20>
<http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=510&nr=240&menu=20>

especialmente en los países en desarrollo. Para luchar contra estas prácticas, se trabaja, desde todos los puntos de la cadena de valor, con todos los interesados: Estados (del pabellón, ribereños, del puerto, de comercialización, de nacionalidad de la tripulación) y organizaciones (regionales de ordenación pesquera, regionales de integración económica, no gubernamentales, etc.), mediante una serie de iniciativas legales que obedecen a los principios de transparencia, cooperación, intercambio de información y fortalecimiento de la gobernanza y ordenación pesqueras. Entre ellas destaca, obviamente, el Acuerdo'09 sobre medidas del Estado rector del puerto, que el Comité alienta a sus Miembros a ratificar, aceptar o aprobar para que entre en vigor lo antes posible, refiriéndose muy especialmente a las previsiones de los trece Estados que durante su anterior periodo de sesiones (29º) indicaron que habían puesto en marcha procesos internos encaminados a ratificar, aceptar o aprobar el Acuerdo, a los que parece urgir a ello, de manera indirecta pero bastante clara. Si bien las intenciones son buenas (a la pregunta del cuestionario sobre la aplicación del Código de Conducta'95 y los instrumentos conexos, distribuido por la Secretaría en 2012⁸⁵⁸, sobre la ratificación o aprobación del Acuerdo, o a la adhesión al mismo, el 35% de los Miembros expresaron su intención de ser partes en el mismo), “hechos son amores y no buenas razones”, y de lo que se trata es de la entrada en vigor rápida del Acuerdo.

Ahora bien, aun no habiendo entrado en vigor, se trabaja ya intensamente sobre la base del Acuerdo'09, desarrollándose distintas partes del mismo, amén de aplicarse por las OROPs muchas de las medidas previstas en él, como ya vimos en un capítulo anterior al que nos remitimos. Las previsiones relativas a los Estados en desarrollo y la necesidad de establecer sistemas de información que posibiliten su intercambio en tiempo real entre todos los interesados, son dos de estas “partes”, ambas mencionadas por el COFI en éste último periodo de sesiones. Así, el COFI “acepta” la aprobación del Proyecto de Mandato del Grupo de Trabajo especial mencionado en el art. 21 “endorsed terms of reference for the Ad Hoc Working Group under Part 6 of the 2009 Agreement [...] to be applied when the 2009 Agreement enters into force”, al tiempo que alienta que se respalden, con contribuciones extrapresupuestarias, actividades del desarrollo de la capacidad regional destinadas a la aplicación del Acuerdo, como el taller realizado en colaboración con APFIC.

⁸⁵⁸ En el sitio web del COFI (www.fao.org/cofi/cofi2012/64143/es/) puede consultarse un resumen estadístico de las respuestas de los Miembros.

Respecto a los “instrumentos de información”, preparados por la FAO en línea con las previsiones del art. 16 del Acuerdo, el COFI los menciona, agrupándolos en tres categorías:

1. Portales públicos para difundir la información consolidada necesaria para aplicar el Acuerdo, incluida:
 - a. una lista de los puntos de contacto nacionales (art. 16.3),
 - b. una lista de los puertos designados en los que los buques podrán solicitar entrada en virtud del art. 7.1 del Acuerdo y
 - c. una lista de las medidas o decisiones adoptadas o aplicadas por OROPs competentes en relación con el Acuerdo (art. 16.5)
2. Mecanismos de información que permitan el intercambio electrónico directo de información entre las Autoridades nacionales competentes, teniendo debidamente en cuenta los requisitos en materia de confidencialidad (art. 16.1)
3. Una serie de instrumentos que faciliten la aplicación del Acuerdo por el Estado, especialmente por los Estados en desarrollo, tanto Estados del puerto como del pabellón, incluido el apoyo al intercambio interno y externo de información, las operaciones prácticas y la preparación de informes.

La elaboración de un marco general⁸⁵⁹ de las dos primeras categorías está prácticamente ultimada, estando previsto que “en algún momento de 2012” esté disponible su primer prototipo para que los Miembros lo examinen y presenten observaciones.

⁸⁵⁹ El mismo marco es el que se aplica actualmente en el portal y la base de datos revisados sobre autorizaciones de buques en AM, en apoyo del art. VI del Acuerdo de Cumplimiento de la FAO.

CONCLUSIONES

El problema de la pesca IUU y sus actividades conexas es relativamente nuevo, pero no así sus causas (reabanderamiento, aumento descontrolado de la flota pesquera, utilización de artes destructivas, etc.) y consecuencias (sobreexplotación, destrucción de los ecosistemas marinos, consecuencias económicas y sociales adversas para los países especialmente dependientes del sector, etc.), señaladas machaconamente por las cumbres periódicas sobre medioambiente y desarrollo que se han venido sucediendo en los últimos tiempos. No obstante, veinte años después de la Conferencia Internacional sobre Pesca Responsable (Cancún, 6-8 mayo 1992) y de la Conferencia de UN sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (3-4 junio 1992), creadora de la Agenda 21 y precursora del Código de Conducta'95, y diez de la Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible de Johannesburgo (26 agosto a 4 de septiembre de 2002), cuando la alocución “pesca IUU” ya era familiar, los objetivos principales de éstas, tanto a nivel general (erradicación de la pobreza y modificación de pautas insostenibles de producción y consumo), como particularmente en lo relativo a la conservación de los recursos marinos vivos, no se han cumplido. La última “cita mundial” donde también se trató el asunto, Rio+20, tampoco parece haber cuajado en la práctica general de unos Estados que, o bien no pueden afrontar el gasto que supone la implementación efectiva de los sistemas de gestión y control de las pesquerías, o que aun restringiendo o prohibiendo las actividades destructivas en sus aguas nacionales, no pueden impedir que éstas continúen al mismo ritmo en AM. Por su parte, los esfuerzos legislativos al respecto de los instrumentos internacionales, tanto voluntarios como obligatorios, y de OROPs, a través de la creación de medidas *ad hoc* en las áreas bajo su control, tampoco parecen gozar de una aceptación generalizada; en el primer caso, ora por la propia voluntariedad del texto, ora por la falta de voluntad política de los miembros, que no quieren o no pueden dar cumplimiento a sus disposiciones; y en el segundo (OROPs), el fallo radica a menudo en unos sistemas de organización interna poco transparentes, que no propician la participación e inclusión de nuevos miembros.

A ello, se une la incapacidad para manejar de manera responsable las poblaciones ícticas sujetas a la pesca IUU, entendida como un medio de acción unilateral, rápido y que con frecuencia se aprovecha de las prerrogativas concedidas a los operadores legales (subsidios, exenciones, etc.),

constituyéndose así en el mayor impedimento para alcanzar una pesca sostenible a largo plazo, basada en el principio de precaución y el enfoque ecosistémico previstos en el Código de Conducta de la FAO y el resto de textos sobre la materia surgidos al calor de este tipo de eventos. Se produce, por tanto, un desfase entre objetivos perseguidos y resultados alcanzados: los objetivos de desarrollo sostenible necesitan de una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas, adopción de decisiones y ejecución de actividades a todos los niveles, pero debido al estado acuciante de muchos ecosistemas y poblaciones de peces, a menudo se pretende resolver el problema de un plumazo estableciendo plazos demasiado breves, imposibles de cumplir, habida cuenta de la extensión geográfica del área de acción, del carácter móvil de las actividades de pesca IUU y de las necesidades concretas de los Estados, especialmente los países en vías de desarrollo; lo que hace de este tipo de cumbres mundiales meros ejercicios retóricos, incapaces de aportar soluciones factibles al problema⁸⁶⁰.

La pesca IUU prospera, en principio, porque los países fallan en el cumplimiento de sus obligaciones como Estados del pabellón; si todos ejercieran un control efectivo sobre los buques que abanderan, la incidencia de este tipo de pesca se reduciría notablemente, pero lo cierto es que muchos no quieren o no pueden cumplirlas, ya sea por entender el abanderamiento como un mero acto comercial, sin ningún tipo de responsabilidad posterior o, simplemente, por carecer de los medios técnicos y humanos apropiados. Así

⁸⁶⁰ La Conferencia de Río, en la Agenda 21, reconocía la necesidad de desarrollar o mejorar los sistemas y las estructuras institucionales para la vigilancia, supervisión y control (pár. 17.67) pero no decía cómo. Diez años más tarde, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible reconocía que aún se necesitaban medidas para establecer medios eficaces de vigilancia, información y ejecución, así como supervisión de los buques de pesca (Johannesburgo Plan of Implementation, JPOI, pár. 31.d), pero no ofrecía medidas concretas. Río+20 alude al establecimiento de actividades de supervisión y evaluación, pero sin proponer ningún programa o medio concreto para ejecutarlas, más allá de la genérica alusión de “fortalecer la participación de todos los países en los procesos internacionales de desarrollo sostenible y en las actividades de fomento de la capacidad” ¿qué procesos? ¿qué actividades? (A/CONF.216/L.1, Documento final de la Conferencia. El futuro que queremos, par. 76.g)

Otra promesa mantenida en el tiempo y de cumplimiento poco probable es la previsión del JPOI de mantener o restaurar las poblaciones ícticas a niveles que puedan producir el Rendimiento Máximo Sostenible (RMS) “no después del año 2015” (JPOI, par. 31.a), repetida en Río+20 y asumida, incluso, por la Comisión Europea como uno de los objetivos de la nueva PPC. Habida cuenta de las cifras del último SOFIA (2012) sobre el estado actual de agotamiento de las poblaciones pesqueras y de las indicaciones del anterior (2010) donde ya se ponía de manifiesto el creciente consenso entre los científicos respecto a que la medida del RMS se fijó a un nivel demasiado bajo, siendo necesario volver a interpretar la tasa de explotación con la que se puede lograr el RMS, entendida como límite superior y no como un objetivo de gestión, lo que exigiría una reducción general de las tasas de explotación, el fracaso en la consecución de tan ambicioso objetivo en tan corto periodo de tiempo, parece inevitable.

las cosas, es necesario acudir al resto de actores implicados que, gracias a la indolencia de el del pabellón, tienen un rol cada vez mayor en la lucha contra la pesca IUU, destacando el Estado rector del puerto, figura central de este trabajo, pero sin olvidar la importante labor de los Estados ribereños, de comercialización, de la nacionalidad de la tripulación, las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROPs), organizaciones regionales de integración económica con competencias en materia pesquera (v.gr. la UE), la ILO (en lo relativo a las condiciones de trabajo en el mar), la IMO (que, si bien tradicionalmente excluía de su regulación a los buques pesqueros, se está enmendando a este respecto⁸⁶¹, amén de ser el primer organismo internacional dedicado exclusivamente a cuestiones marítimas) y la actividad continua de los países individualmente considerados; de modo que se ponga en práctica una amplia red de medidas innovadoras, tendentes a erradicar o, al menos, reducir al mínimo el impacto negativo, en todos los ámbitos (ecológico, económico y social), de este tipo de actividades. Ahora bien, las aportaciones de cada Estado individualmente considerado, aun siendo innovadoras, no son totalmente nuevas y en el caso concreto del Estado rector del puerto, de hecho, sus competencias en materia de lucha contra las actividades IUU se “recortan” en comparación con las que asume respecto de las descargas ilegales. Además, de forma aislada, las medidas a tomar por cualquier Estado, sea el que sea, por amplias que fueran, tendrían siempre una efectividad muy limitada, por lo que se basarán siempre en dos fundamentos básicos sin los cuales, difícilmente podría lograrse el objetivo general de una pesca responsable, sostenible y a largo plazo, a saber: 1) la cooperación, entendida no sólo como deber de negociar (obligación de comportamiento), sino también en cuanto deber de actuar, concretizando dichas negociaciones (obligación de resultado, en el sentido previsto por la CIJ en el asunto de la delimitación de la PC del Mar del Norte); y 2) el reparto de información actualizado y continuo. Además, todas las medidas deberán implementarse teniendo en cuenta el principio precautorio y el enfoque ecosistémico citados.

Respecto al **Estado del pabellón**, la proliferación de pabellones de conveniencia o *Flags of Non Compliance* (FONC), utilizando la expresión políticamente más correcta de la CCAMLR, auspiciados la mayoría de las

⁸⁶¹ Exclusión que está desapareciendo progresivamente gracias las recomendaciones IMO sobre seguridad a bordo de buques pesqueros, siendo la última “novedad” al respecto, la futura Conferencia Diplomática a celebrar en Ciudad del Cabo (Sudáfrica), del 9 al 11 de octubre de 2012, con objeto de adoptar un Acuerdo sobre la implementación del Protocolo (1993) de la Convención de Torremolinos (1977) sobre seguridad de los buques pesqueros. Información al respecto disponible online en <http://www.imo.org/About/Events/fishingconf/Pages/default.aspx>

veces (que no siempre⁸⁶²) por las laxas condiciones de inscripción de los países con registros abiertos, constituyen la causa principal de su falta de responsabilidad sobre los buques que abanderan, con los que no tienen ningún vínculo real (*genuine link*), imperando únicamente el interés económico derivado de la inscripción, por lo demás, bastante escaso. Cambiando el pabellón a su conveniencia, los operadores ilegales se valen del principio clásico de Derecho Internacional *pacta tertiis nec nocet nec prosunt*, en el entendimiento de que, al no ser parte, quien concede el pabellón, de los Acuerdos internacionales o de las OROPs pertinentes, no les serán de aplicación, ni las disposiciones legales de los primeros, ni las medidas de conservación y gestión impuestas por las segundas en las áreas bajo su control, beneficiándose así del esfuerzo de quienes sí suscriben las medidas y obteniendo pingües beneficios sin mayores inversiones.

De lo que se trata es de establecer una serie de medidas e incentivos para fomentar el cumplimiento efectivo, por parte de los Estados del pabellón, de las obligaciones que, como tales, tienen sobre los buques nacionales que pescan más allá de las áreas bajo su jurisdicción, lo que incluye el AM, pero también las áreas bajo jurisdicción de terceros Estados, especialmente importantes, habida cuenta de la escasez de recursos “comercialmente atractivos” disponibles en una cada vez más menguada AM, lo que propicia que la pesca IUU se lleve a cabo mediante incursiones rápidas en las ZEE adyacentes a ésta. También se adoptarán medidas para garantizar que las personas bajo su jurisdicción, incluidos navieros y armadores de buques que enarbolan su pabellón, no apoyen la pesca IUU y las actividades relacionadas con ella, teniendo especialmente en cuenta las circunstancias concretas de los países en vías de desarrollo, con frecuencia los más proclives al establecimiento de registros irresponsables y, a su vez, los más azotados por las prácticas IUU que minan sus recursos naturales y menoscaban sus

⁸⁶² Hay que distinguir los registros abiertos irresponsables de los segundos registros, registros bis o de ultramar que muchos Estados, tradicionalmente responsables en materia pesquera, tienen como consecuencia de su pasado colonial; en el entendimiento de que la función principal de éstos es tratar de evitar que la flota nacional cambie de pabellón, atrayéndola con condiciones más laxas, pudiendo incluso ser registros abiertos, pero no por ello irresponsables en el sentido de evadir responsabilidades y propiciar con ello actividades ilegales. Por su parte, los registros irresponsables stricto sensu, que en muchos casos son los únicos de que dispone el Estado en cuestión, se despreocupan del vínculo de la nacionalidad, teniendo un afán meramente lucrativo.

posibilidades de medrar, tanto económica como socialmente⁸⁶³. Entre las medidas más eficaces contra el incumplimiento de sus obligaciones, se incluye:

1. **Aumentar la transparencia de los procesos de inscripción registral de las embarcaciones pesqueras**, asegurándose el Estado, antes de inscribirlas, de que cuenten con medios suficientes para controlar efectivamente las actividades que lleven a cabo, debiendo consultarse su historial antes de registrarlas, de modo que pueda denegarse el registro, incluso el provisional, a aquellas que hayan estado involucradas en actividades IUU o tengan un historial de cambios de pabellón constante, a menos que se haya producido un verdadero cambio en la propiedad y operación de la embarcación; o que el Estado pueda garantizar que la concesión de su pabellón no resultará en pesca IUU⁸⁶⁴.
2. **Respecto de los buques que pesquen más allá de las áreas bajo su jurisdicción o soberanía, se controlará que tengan una autorización válida para ello emitida por el propio Estado del pabellón, que sólo la otorgará a las embarcaciones debidamente registradas e incluidas en su registro de embarcaciones pesqueras.** El Proyecto de criterios relativos a la actuación del Estado del pabellón para prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU y sus actividades conexas, el texto más novedoso al respecto (si bien aún, al tiempo de escribir, no definitivo), fruto de las consultas sobre el tema, aúna ambas prerrogativas, estableciendo que éste “deberá ejercer las funciones de matriculación de una embarcación y autorización para pescar de forma coordinada, de modo que cada una de ellas tenga debidamente en cuenta la otra y existan vínculos adecuados entre la gestión de los registros (*registers*) de buques y los registros (*records*) de buques pesqueros”⁸⁶⁵. El mismo párrafo continúa diciendo que “En caso de que no se ocupe de ambas funciones un mismo organismo, existe [debe existir, diríamos nosotros] un grado suficiente de

⁸⁶³ Como tuvimos ocasión de ver, la siniestralidad laboral, derivada de la falta de profesionalidad y conocimientos de seguridad a bordo, es mucho más elevada entre las tripulaciones provenientes de países que enarbolan pabellones FONC. Igualmente, pese a la riqueza de los caladeros de los países en vías de desarrollo, dadores de este tipo de pendones, pudimos comprobar cómo las capturas acaban en mercados muy alejados de el de su procedencia, con el consiguiente empobrecimiento de recursos vivos y económicos (reducción de la oferta disponible en sus mercados) que ello representa.

⁸⁶⁴ Art. III.5.c) del Acuerdo de Cumplimiento de 1993, par. 36, 1 y 2 del PAI-IUU y par. 29 del Proyecto de Criterios relativos a la actuación del Estado del pabellón.

⁸⁶⁵ Par. 14 del Proyecto de Criterios.

cooperación e intercambio de información entre los organismos encargados de esas funciones”, siendo, como ya avanzábamos, tanto el deber de cooperar como el reparto de información, los puntos de partida para atajar el problema de la irresponsabilidad del Estado del pabellón.

3. Ahora bien, el **deber de cooperar** debe entenderse no solamente a nivel interno, cooperando con el resto de Estados ribereños, del puerto y del pabellón de cara a reforzar sus facultades en cuanto tales, en relación, entre otros, con la ordenación de la capacidad y los controles del esfuerzo pesquero, los límites de captura, el control de la producción y para combatir las actividades IUU⁸⁶⁶. Vista la importancia de los objetivos a conseguir, entendemos que la cooperación, amén de tratarse de una obligación de comportamiento, de modo que se coopere de buena fe con vistas a alcanzar un objetivo concreto mediante el establecimiento, por ejemplo, de ciertas pautas de actuación, debe poder materializarse llevando a cabo efectivamente tales pautas; por lo que, en última instancia, se trataría de una obligación de resultado.
4. Por su parte, **propiciar el intercambio de información, tanto a nivel interno (entre los organismos nacionales pertinentes), como regional e internacionalmente (con los ribereños en cuyas aguas históricamente se faene, con los miembros de las OROPs de que se sea parte, etc.), es otro de los objetivos básicos del Estado del pabellón para superar su actual estado de indolencia.** Dentro de este intercambio de información se incluye el marcado de la nave y los aparejos a bordo, la identificación del propietario o armadores del buque, la información básica sobre éste (puerto de registro, señal de radio llamada, número IMO en caso de tenerlo, tipo de buque, eslora, etc.) y sobre los cambios de pabellón que haya sufrido.
5. No obstante, pese a las numerosas consultas⁸⁶⁷, tanto de expertos como técnicas, tendentes, en primer lugar, a esclarecer la relación o

⁸⁶⁶ Par. 18 *Ibidem*.

⁸⁶⁷ Si bien es cierto que las Consultas de expertos y técnicas sobre la actuación del Estado del pabellón respecto a las actividades IUU son relativamente recientes, comenzando a raíz de la referencia hecha a los “Estados del pabellón irresponsables” por varios miembros durante el 27º periodo de sesiones del COFI (2007), volviéndose sobre el tema en el 29º periodo (2009), en el que se fijó el calendario a seguir (Consulta de Expertos, Roma, junio 2009, Consulta Técnica, Roma, mayo 2011), dando como resultado el Proyecto de criterios relativos a la actuación del Estado del pabellón, último texto al respecto (si bien, no definitivo) con el que contamos al tiempo de escribir;

vínculo genuino (*genuine link*) existente entre el Estado del pabellón y el buque que abandera y, posteriormente, vista la imposibilidad de alcanzar ese primer objetivo y debido al auge acuciante de la pesca ilegal, encaminadas a reforzar la figura del Estado del pabellón en la lucha contra las actividades IUU, lo cierto es que los mayores avances sólo se han alcanzado recientemente y de forma todavía fragmentaria, no existiendo ningún texto de carácter obligatorio al respecto fuera del Acuerdo de Cumplimiento de 1993, si bien nosotros entendemos que no se precisa de tal, sino de la **puesta en práctica real (cumplimiento efectivo), tanto de las disposiciones del Acuerdo'93, como de las más concretas, respecto de las actividades IUU, previstas en el resto de textos legales de carácter internacional, ora voluntarios, ora obligatorios, que desde el PAI-IUU hasta el Proyecto de criterios citado dedican una atención especial a este Estado, en cuanto que responsable principal de la actuación de los buques que abandera más allá de las aguas bajo jurisdicción nacional.**

6. Por su parte, el Acuerdo'09, respetando el papel predominante del Estado del pabellón, lo alienta (art. 20) a actuar responsablemente respecto de los buques que abandera, mediante la **cooperación con el Estado rector del puerto en las inspecciones que éste lleve a cabo en virtud del Acuerdo.** El Estado del pabellón podrá, asimismo, solicitar, de forma unilateral, la realización de la pertinente inspección o la adopción de medidas compatibles con el Acuerdo por parte del Estado rector, cuando un buque de su pabellón que haya incurrido en actividades de pesca IUU o conexas solicite la entrada a puerto o se encuentre ya en éste. Por último, se anima al Estado del pabellón a que aliente a sus buques “a la utilización de las terminales y servicios de los Estados rectores del puerto que actúen de manera conforme al presente Acuerdo o compatible con él”, en un intento por disuadirlos de la utilización de los llamados “puertos de conveniencia”, que no ejercen ningún control sobre los buques que arriban a ellos.

El **Estado ribereño** es, igualmente, una figura importante en la lucha contra la pesca IUU, tanto por sus específicas competencias sobre la ZEE,

no lo es menos que las referencias a la actividad del Estado del pabellón (aun no siendo éste el principal protagonista) se han sucedido en el tiempo desde la Consulta de Expertos sobre pesca IUU (Sídney 2000), resultando de especial interés la Consulta de Expertos celebrada en Miami, Florida (2003) relativa a la responsabilidad del Estado del pabellón como Estado de registro abierto, propiciador de las actividades IUU.

como porque gran parte de las actividades pesqueras ilegales se practican mediante incursiones rápidas en dichas ZEE adyacentes a AM, ricas en especies transzonales y especies altamente migratorias, precisamente, las más demandadas por el mercado. El ribereño, con jurisdicción en materia pesquera y que ejerce derechos soberanos sobre los recursos presentes en su ZEE, está facultado para fijar la capacidad permisible de capturas y las medidas de conservación y administración a aplicar, pudiendo evaluar los efectos de éstas sobre las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas y, en su caso, fijar el excedente de captura permisible al que podrán tener acceso terceros Estados, mediante negociaciones y conclusiones de acuerdos. Así las cosas, amén del consabido *reparto de información*, que será especialmente útil de cara a respaldar la formulación de políticas nacionales adaptadas a los recursos, tanto biológicos, como técnicos y humanos, de que se disponga; es necesario establecer toda una serie de **mecanismos apropiados que permitan controlar el acceso a la zona, limitándolo a aquellos buques expresamente autorizados por el ribereño, y restringiendo la actividad que en ella se desarrolla, mediante el establecimiento de límites a la explotación de sus recursos.** De entre ellos destacamos:

1. **El desembarque obligatorio de todo lo capturado.** Con esta técnica se evita la práctica de los descartes, lo que supone un ahorro cuantitativo de la biomasa disponible, al tiempo que facilita la declaración de las capturas, clarificando las cifras mundiales al respecto, si bien, los diversos regímenes de ordenación y la variedad de sistemas de pesca de captura existentes en todo el mundo, hace inviable la generalización, al menos a corto plazo, de esta práctica. Además, como la mayoría de medidas del Estado ribereño, ésta necesitaría de un complemento para no inducir a la sobreexplotación, en este caso, el establecimiento de objetivos cuantitativos por pesquería que limiten el máximo admisible de capturas accesorias mediante la implementación de las mejores tecnologías disponibles que se adecúen a cada caso, si bien somos conscientes de que no todos los Estados cuentan con tales adelantos tecnológicos. En todo caso, de lo que se trata es, de que el desembarco de las capturas accesorias no resulte un incentivo económico limitador de la mejora de la selectividad que acabe favoreciendo la aparición de nuevos mercados basados en juveniles o *undersized*. Y, precisamente, porque las especies comerciales que no superen la talla mínima no deben incluirse en el circuito de comercialización para no dificultar su control, el principal

problema que esta primera solución presenta es el uso y destino de esos desembarques en concreto.

2. Por su parte, el **establecimiento de planes plurianuales**, entendidos como aplicación efectiva del principio ecosistémico, permiten una gestión a largo plazo de los recursos, superando el establecimiento anual de TAC y cuotas, por lo que deberían generalizarse. Ahora bien, la exportación de esta herramienta, propia de las políticas pesqueras comunitarias, no debe repetir los errores de éstas, debiéndose adoptar nuevos planes, incluso multiespecíficos, de modo que aumente el número de stocks gestionados, no limitándose únicamente a los comercialmente más valorados. De este modo, al tiempo que se abren nuevos mercados, se superan las dificultades propias de aplicar unos planes dirigidos a especies concretas en aguas, como las españolas, caracterizadas por su multiespecificidad, se acaba con los descartes y se conserva la biodiversidad al protegerse a la comunidad en su conjunto, permitiendo una explotación basada en el RMS.

El Estado de comercialización. Siendo el último eslabón de la cadena, la comercialización supone el acceso a los mercados -que de por sí son ya una fuente importante de información acerca de las actividades pesqueras⁸⁶⁸- de productos del mar, tanto frescos como elaborados, que crean medios de vida y empleo en muchas zonas del planeta, especialmente entre las mujeres. La comercialización propicia el consumo de alimentos de alto valor nutricional a precios competitivos, circunstancia especialmente interesante en el tercer mundo, donde la mayoría de las proteínas ingeridas proceden del pescado, siendo el medio de vida principal la pesca artesanal a pequeña escala, a la que la comercialización da un valor añadido. Ahora bien, este tipo de pesca no es básica, únicamente, en el tercer mundo; siendo también un pilar económico clave en muchas regiones del primero (en Europa, Galicia⁸⁶⁹ es un buen ejemplo), donde la demanda de pescado es, además, cada vez mayor.

Respecto de las actividades IUU, el principal reto al que se enfrenta el Estado de comercialización es acabar con los beneficios derivados de éstas, impidiendo que las capturas IUU accedan al mercado en igualdad de

⁸⁶⁸ A nivel global, el proyecto GLOBEFISH realiza análisis y proporciona información sobre las tendencias de los mercados pesqueros internacionales.

⁸⁶⁹ Según las tablas Input-Output pesca-conserva Galega, 61 de las 74 actividades en que se divide la economía gallega, dependen de la pesca. Véase R. Franquesa Artés, “Las tablas Input-Output de la pesca y conserva gallega, un instrumento de gestión útil y oportuno” en Revista Galega de Economía, Vol. 15, No. 1, 2006, disponible online en http://www.usc.es/econo/RGE/Vol15_1/castelan/art4c.pdf

condiciones que el resto, capturadas en cumplimiento de las medidas de conservación y gestión requeridas por Estados y OROPs y soportado los costes y tasas concurrentes en la actividad pesquera normal (legal). Por regla general, las capturas IUU se blanquean, camuflándose entre las legales, con las que se mezclan durante los transbordos y posteriores desembarcos, por lo que, una vez más,

1. la solución radica en la **disponibilidad de información sobre las capturas que, en este caso concreto, sólo podrá conseguirse a través de un estricto control al respecto, especialmente sobre los stocks más demandados, de modo que los operadores IUU se vean obligados a aumentar las inversiones destinadas a esquivar dichos controles, algo que gravaría notablemente sus actividades, al tiempo que les obligaría a buscar nuevas zonas de pesca.**
2. Por su parte, la ostentación de un *catch documentation scheme* (CDS), indicador claro de que el pescado ha sido capturado respetando las medidas de conservación y gestión establecidas para una región o especie concreta, ha inspirado la proliferación de distintos **mecanismos de certificación de capturas de alcance más o menos general, destacando la figura de *ecoetiquetado* que, al tiempo que garantiza la salubridad y sostenibilidad del producto; lo que incentiva las elecciones responsables por parte del consumidor final, contribuye a aumentar las exportaciones.** Si bien, hay que mejorar todavía: 1) aplicando extensivamente este tipo de certificados, incluso por los Estados en vías de desarrollo con medios técnicos limitados, de modo que se generalicen los controles, lo que facilitaría el cumplimiento de los estándares del Codex Alimentarius; y 2) reduciendo la ingente cantidad de certificados disponibles, delimitando así el sistema y evitando crear confusión entre los consumidores.
3. Por último, teniendo en cuenta la labor del Estado de comercialización como promotor de los productos pesqueros, medidas como la **reorientación de las preferencias de los consumidores hacia especies excedentarias o de reducido valor comercial y la promoción y búsqueda de nuevas salidas comerciales** serán, igualmente, instrumentos a tener en cuenta en la lucha contra la pesca IUU.

OROPs. Al margen de los Estados, las OROPs han cobrado en las últimas décadas un protagonismo cada vez mayor en la lucha contra las actividades IUU. Si bien ninguna tiene facultades coercitivas que obliguen al cumplimiento de sus medidas o recomendaciones, ni autoridad supranacional, suponen el principal vehículo de cooperación internacional⁸⁷⁰, ayudando a superar intereses nacionales encontrados y ejerciendo una verdadera competencia funcional sobre la conservación de los recursos vivos, quedando ya pocas zonas en el mundo que no estén bajo el control de alguna de ellas. Entendiendo a los Estados como la suma de todas sus posibles facetas (Estado del pabellón, ribereño, del puerto y de comercialización), las OROPs han adoptado medidas acordes con cada una de ellas, entre las que destacan:

1. **La creación de *black lists*, contendoras de los buques sospechosos, o directamente hallados en falta, de actividades IUU, a los que, respecto de sus miembros (entendidos como Estados rectores del puerto) se les prohíbe la entrada en la terminal, el desembarco de capturas y el uso de los servicios portuarios (reabastecimiento de víveres y combustible, efectuación de reparaciones, etc.).** Ahora bien, estas medidas “básicas”, cuya acuñación se ha visto impulsada por la aprobación del Acuerdo’09, no se han aplicado de manera uniforme en todas las OROPs, consecuencia de las distintas características concurrentes en cada una de ellas, ora ecológicas (distintas especies protegidas, distinta extensión geográfica de las áreas bajo control, etc.), ora sociales y económicas (distintos niveles de desarrollo técnico y humano, presentes incluso entre los miembros de una misma organización, regímenes de ordenación y sistemas de pesca que varían de unas zonas a otras, etc.), que exigen, en cada caso concreto, soluciones específicas. De entre las más aventajadas en la aplicación de los estándares mínimos previsto en el Acuerdo’09, destaca con mucho la IOTC, cuya reciente resolución 10/11 sobre medidas del Estado rector del puerto para prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU (en vigor desde el 1 de marzo de 2011), incluye la mayoría de las obligaciones sustantivas del Acuerdo’09. La ICCAT merece, igualmente, una especial

⁸⁷⁰ La cooperación institucionalizada, a la que ya hacía referencia la CNUDM cuando decía que los Estados cooperarían “...por conducto de las organizaciones subregionales o regionales apropiadas”, fundamentando la adopción de las medidas de conservación de los recursos vivos en los datos científicos y estadísticos aportados por estas organizaciones, tanto en la ZEE de un Estado ribereño (arts. 61.2 y 5, 63.2, 64.1 y 65 CNUDM), como fuera de ella, en AM (arts. 118, 119.2 CNUDM)

consideración, no tanto por su aplicación sin fisuras del Acuerdo'09, que sólo es completa respecto de los buques que transportan atún rojo, debiéndose aún subsanar bastantes lagunas, sino, más bien, por sus resultados en la gestión, precisamente, de esta especie, comercialmente muy apreciada pero cuya pesca ha sido, durante años, un modelo de insostenibilidad. La sorprendente recuperación del atún rojo se debe al plan de recuperación iniciado en 2006, que redujo la capacidad de la flota y la cuota de captura (de 32.000 toneladas en 2007 a las 12.900 de 2012) e impuso una talla mínima de 30 kilos para pescarlo, consiguiendo con ello un crecimiento continuo desde 2007 de las capturas de las almadrabas (redes fijas en la costa) y que los cerqueros cada vez tarden menos en completar su cuota⁸⁷¹.

2. En el ámbito comercial, la principal aportación de las OROPs ha sido la creación, como decíamos *supra*, de los **catch documentation scheme (CDS)** que, al tiempo que constituyen una valiosa fuente de información acerca de las actividades llevadas a cabo en las áreas controladas, previene eficazmente las actividades IUU; si bien entre los inconvenientes del sistema, el principal suele ser la escasa participación de los miembros de la OROP impulsora del mismo.

Las OROPs se revelan, por tanto, como uno de los principales aplicadores de los estándares básicos del Acuerdo'09, especialmente eficaces en las tareas de coordinación e intercambio de información sobre las áreas y especies gestionadas; si bien, como decimos, de manera desigual, dependiendo de las especificidades geográficas, económicas y sociales concurrentes en cada una, por lo que los pasos siguientes a la coordinación habrán de ser la armonización de medidas y la estandarización de los instrumentos para llevarlas a cabo. Ahora bien, el principal inconveniente no es éste, sino la exagerada rigidez de que muchas hacen gala a la hora de admitir nuevos miembros en su seno, lo que dificulta notablemente la extensión de medidas contra las actividades IUU a Estados con intereses reales en las pesquerías bajo protección de dichas OROPs (en la mayoría de los casos, Estados de pesca a distancia). Al tiempo, esta rigidez se torna en laxitud en lo relativo a la toma de decisiones, permitiéndose la objeción de los miembros que no estén

⁸⁷¹ Dando cuenta de estos avances http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/09/23/actualidad/1348422134_753348.html

Igualmente, sobre la promoción del atún rojo en la ICCAT, la Revista MAR se refiere a la última campaña de marcaje emprendida por esta OROP, cuyo objetivo principal es estimar la abundancia y tasas de mortalidad por pesca de esta especie. Revista MAR No. 518, Septiembre 2012, pp. 16-17, Ministerio de Empleo y Seguridad Social e Instituto Social de la Marina (ISA)

de acuerdo, lo que desvirtúa la efectividad de las medidas adoptadas. Superando sendos escollos, el camino en la lucha contra las actividades IUU se allanaría muchísimo, si bien, a día de hoy, la obligatoriedad, tanto en la aceptación de nuevos miembros interesados, como en la aplicación de las medidas adoptadas, todavía parece lejana.

En cuanto a las **organizaciones regionales de integración económica**, su labor en la lucha contra las actividades IUU es cada vez mayor, destacando entre todas la UE⁸⁷², cuyo interés por las cuestiones pesqueras no es nuevo, lógico, habida cuenta que estamos ante uno de los mayores mercados e importadores pesqueros del mundo, responsable de asegurarse de que los productos de la pesca importados en su territorio no proceden de actividades IUU, al tiempo que debe garantizar la calidad de los productos que exporta.

1. Destaca su **rica producción legislativa**. La adopción del Reglamento CE 1005/2008 sobre pesca IUU, la firma inmediata y posterior aprobación (7 de julio de 2011) del Acuerdo'09, del que es Parte, y el reciente Acuerdo bilateral entre la Comisión Europea y el Gobierno de los Estados Unidos para combatir las actividades de pesca IUU (septiembre 2011) dan cuenta de la importancia del sector y su mantenimiento.
2. Al tiempo, **el establecimiento de políticas pesqueras comunitarias (PPC) constantemente remozadas (la última reforma entrará en vigor en 2013) comparten el objetivo de la sostenibilidad, promoviendo para ello la innovación y competitividad basadas en el conocimiento**, si bien, a veces, incurren en los errores típicos de las cumbres mundiales citadas *supra*,

⁸⁷² Un planteamiento centralizado y vertical no se adapta a las características específicas de las distintas cuencas europeas, por lo que para mejorar la gobernanza se acude a la regionalización, ocupándose la normativa europea en materia de pesca adoptada a nivel central, de los objetivos, metas, normas mínimas comunes, resultados y plazos de ejecución, mientras que los Estados miembros, bajo la supervisión de la Comisión, disponen de flexibilidad para decidir acerca de otras medidas relativas a la gestión de la pesca, respetando plenamente las disposiciones del Derecho de la UE. Igualmente, la responsabilidad principal en materia de control de las actividades pesqueras corresponde a éstos, que deben garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria, además de la nacional, vigente en los sectores de conservación de los recursos, de las ayudas estructurales y de la comercialización de los productos pesqueros. A las Autoridades nacionales corresponde, además, el control de las actividades desarrolladas en las aguas sujetas a su soberanía o jurisdicción, extendiéndose su ámbito a las actividades de desembarque, venta, transporte y almacenamiento de los productos pesqueros y el registro de los desembarques y de ventas efectuadas en su territorio. Además, controlarán las actividades de sus buques realizadas fuera de la zona de pesca comunitaria, cuando sea necesaria para garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria aplicable a esas aguas. Al respecto, véase G.A. BARRIO GARCIA, *Régimen Jurídico de la pesca marítima*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

fijando, como ellas, plazos de consecución de sus objetivos demasiado breves; así, la última reforma pretende alcanzar el RMS en 2015 (en línea con las previsiones de Johannesburgo'02) y erradicar los descartes en 2016, fechas que no parecen muy realistas para tan magnos objetivos.

3. Al margen de los errores (persistencia de las subvenciones, inexistencia de planes de gestión en zonas concretas, etc.) y aciertos (información de mercados, planificación del espacio marítimo para propiciar la acuicultura, establecimiento de mecanismos de gestión más eficientes cómo las cuotas individuales transferibles y los planes de gestión plurianuales, etc.) propios de la PPC, interesa ahora, especialmente, las **previsiones de la Unión respecto al Estado rector del puerto en la lucha contra la pesca IUU y sus actividades conexas**. El Reglamento 1005/2008 citado, refuerza las normas del Reglamento (CEE) No. 2847/93 en materia de inspecciones de buques pesqueros de terceros Estados en los puertos comunitarios, derogándolas y sustituyéndolas por el régimen de inspecciones en puerto establecido en su Capítulo II. De esta nueva regulación, destacamos dos apuntes básicos:
 - a. **La limitación de las operaciones de transbordo**, autorizando la Comunidad, únicamente, las operaciones de transbordo llevadas a cabo en los puertos designados de los Estados miembros, en puertos de terceros países entre buques pesqueros comunitarios o fuera de las aguas comunitarias entre buques pesqueros comunitarios y buques pesqueros registrados como buques de carga bajo cobertura de una OROP, lo que permite luchar contra los transbordos realizados en AM que escapan del control de Estados del pabellón y ribereños; y
 - b. **La posibilidad del Estado rector de aplicar las sanciones previstas en su legislación nacional, incluso si la infracción ha tenido lugar en AM o en aguas bajo jurisdicción de un tercer país, siempre que, en ambos casos, ora el Estado del pabellón, ora el ribereño, accedan expresamente a transferir su competencia al Estado rector, lo que deberán hacer siempre “con arreglo a Derecho Internacional”** (art. 11.4 Reglamento 1005), posibilidad que sólo se repite “a medias” en el Acuerdo de 2009 sobre medidas del Estado rector del puerto.

Estado rector del puerto. Tradicionalmente, el control portuario se ha limitado *ratione materiae* a los aspectos “físicos” de los buques mercantes (art. 226 CNUDM), excluyéndose sistemáticamente del campo de acción de la IMO, el control, tanto de las actividades como del estado de los buques pesqueros, que ni siquiera están obligados a ostentar el correspondiente número de identificación IMO. La engañosa apariencia de inagotabilidad de los recursos pesqueros primero, y el impulso económico que el transporte de mercancías por mar supuso para la humanidad después, propiciaron el mantenimiento de este *status quo*, por lo que, durante años, la principal función del Estado rector del puerto fue la inspección técnica de los buques que accedían a sus terminales, controlando que cumplieran con los estándares mínimos previstos en los distintos Convenios IMO, de cara a evitar la proliferación de buques *substandards* que supondrían un peligro para la vida humana y la navegación en el mar, así como para la conservación de los recursos marinos vivos mediante la prevención de la contaminación. Y, precisamente, prevenir la contaminación fue una de las prerrogativas de la CNUDM que supuso una “revolución” al aumentar las competencias (incluidas las procesales) del Estado rector respecto a los buques extranjeros responsables de descargas ilegales de hidrocarburos, que se encontraran voluntariamente en sus terminales, independientemente de donde se hubiera cometido la infracción (art. 218 CNUDM). El establecimiento posterior de numerosos MOUs, a imagen y semejanza del primero (Paris MOU’82), corroboró la importancia de dicho control y la eficacia del sistema regional para implementar las disposiciones generales de la IMO. Habría que esperar hasta octubre del 2000 para que la pesca, -que ahora sí se había convertido en un problema candente debido, en gran medida, al aumento de prácticas IUU-, estuviera sobre la mesa. El grupo de trabajo conjunto FAO/IMO, si bien coincidió en que la figura del MOU podía ser una buena herramienta para aplicar el control portuario, esta vez a los buques pesqueros, reconoció igualmente que “...it might be difficult to introduce Port State inspection procedures for fisheries management purposes and fishing vessels safety within existing regional MOUs on Port State Control”⁸⁷³. Más tarde (pese a la insistencia de T. Lobach⁸⁷⁴) se demostraría que tampoco la creación de nuevos

⁸⁷³ IUU Fishing and Related Matters, Outcome of the first meeting of the Joint FAO/IMO Ad Hoc Working Group on IUU Fishing and Related Measures, Rome 9-11 October 2000, Subcommittee on Flag State Implementation, 9th session, agenda item 15, IMO, 8 November 2000, document FSI 9/15

⁸⁷⁴ Véase T. LOBACH, *Port State Control of foreign fishing vessels*, FAO Legal Paper online No. 29, Rome, FAO 2002

MOUs específicos sobre materia pesquera era el método más apropiado para abarcar el asunto. Finalmente, el grupo acordó que la FAO, en cooperación con las organizaciones relevantes sobre la materia⁸⁷⁵ “should considerer the need to develop measures for Port State control to all matters related to the management of fisheries resources”, iniciándose así un *iter* normativo jalonado de textos voluntarios (PAI-IUU y FAO Model Scheme) que, urgido por la Comunidad Internacional⁸⁷⁶, acabaría desembocando en el actual Acuerdo’09, de carácter obligatorio y alcance universal.

1. El Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU de 2009 es un **texto convencional sobre normas mínimas**, por lo que el Estado, en ejercicio de su soberanía, podrá adoptar medidas más estrictas que las contempladas en éste (art. 4.1.b), siempre que sean conformes con el Derecho Internacional, como efectivamente había venido sucediendo, ya antes de su aprobación, en la práctica de muchas OROPs y de Estados individuales (Noruega, Australia, Nueva Zelanda, Chile, etc.), especialmente implicados en la lucha contra las actividades IUU.
2. La posibilidad de denegar el acceso a puerto en base a las informaciones que sobre el buque se tengan, la realización de inspecciones a los buques “sospechosos” que entren o se encuentren ya en la terminal y la denegación de efectuar transbordos, descargas y de usar el resto de servicios portuarios son el corpus básico de “mínimos” (sólo limitado en casos de fuerza mayor o emergencia, art. 10) que el Estado rector podrá aplicar a todos los buques que se encuentren en sus terminales o pidan acceder a ellas, independientemente de su pabellón, teniendo en cuenta que **a los buques de su mismo pabellón no estará obligado a aplicarle las medidas previstas en el Acuerdo, sino sólo a “velar” (art. 20.6)**

⁸⁷⁵ La IMO, en su comparecencia ante la AGNU en junio 2001 (A/56/58) apoyó la labor de la FAO, a la que brindó su cooperación: “cooperation should be extended to FAO towards developing a Port State control regime on its own through a sharing of IMO’s experience and expertise in the matter.”

⁸⁷⁶ Apenas aparecido el FAO Model Scheme, la UNGA, en su Resolución 60/31 (2005) se refería a la “necesidad” de establecer controles portuarios para luchar contra las prácticas IUU mediante la creación de un texto jurídicamente vinculante (A/RES/60/31, par. 42), idea que se repetiría posteriormente, durante el 27º periodo de sesiones del COFI (marzo 2007), que fijó el calendario a seguir para la adopción del acuerdo. Por su parte el Consejo, en su 132º periodo de sesiones celebrado en junio de 2007, en vista de que la pesca IUU seguía constituyendo un problema grave, “acogió con satisfacción” la iniciativa de entablar un proceso conducente a la adopción de un acuerdo internacional jurídicamente vinculante por el que se establecieran medidas de control portuario, basado en el FAO Model Scheme.

porque las que les aplique sean “al menos” tan efectivas para prevenir, desalentar y eliminar la pesca IUU, como las aplicadas a los buques que no estén autorizados a enarbolar su pabellón.

Esta distinción denota que los Estados estaban dispuestos, ya desde las primeras negociaciones del Acuerdo, a reforzar los mecanismos de control portuario y de acceso a sus terminales, sí, pero sólo respecto de los buques pesqueros de terceros Estados, reservándose la jurisdicción completa y los controles en relación con los buques propios, entre los que se incluyen, asimilándose a ellos, los buques fletados por sus nacionales “exclusivamente para pescar en zonas sometidas a su jurisdicción nacional y que operen en las mismas bajo su autoridad” (art. 3.2).

- 3. Las medidas más estrictas (no mínimas), como la imposición de sanciones administrativas o penales, la inmovilización temporal del buque infractor o el embargo de éste, fruto de las averiguaciones practicadas, se adoptarán limitadamente, teniendo muy en cuenta dónde y por quién se cometió la infracción.** Si bien respecto de las actividades localizadas en aguas bajo soberanía o jurisdicción del Estado portuario, éste será competente independientemente del pabellón del buque infractor; cuando la pesca se localice en AM, el Estado rector sólo podrá actuar si el infractor es un buque sin nacionalidad⁸⁷⁷ o si el pabellón que ostenta es el suyo propio⁸⁷⁸; debiendo tener en cuenta, en caso contrario, la competencia personal del Estado de abanderamiento sobre sus buques, con el que deberá cooperar y sólo si éste (el Estado del pabellón) lo consiente o solicita expresamente (art. 18.3), podrá el Estado del puerto aplicar medidas más allá de los mínimos enunciados. Cuando la pesca se localice en aguas de un tercer Estado, el Estado rector del puerto habrá de tener siempre presente la competencia espacial de éste (el ribereño) sobre sus aguas, que el Acuerdo’09 pone

⁸⁷⁷ Sobre los buques sin nacionalidad, el PAI-IUU ya establecía en su art. 20 que “los Estados”, en general, lo que incluye al del puerto, emprender acciones al respecto.

⁸⁷⁸ En este caso no será de aplicación el Acuerdo’09, al igual que cuando la pesca se localice en aguas de otro Estado ribereño y el buque infractor enarbole el pabellón del Estado rector del puerto. En ambos casos, la colaboración entre los Estados implicados es básica, si bien coincidimos con Casado en señalar que se trata de jurisdicciones concurrentes, no excluyentes, por lo que nada impide que el Estado del puerto pueda recurrir a su propia legislación para entablar procedimientos e imponer sanciones que, en línea con las previsiones del art. 19.2 FSA’95, habrán de ser lo suficientemente severas como para asegurar el cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación y desalentar las infracciones, independientemente del lugar de comisión, privando a los infractores de los beneficios derivados de su actividad.

como tope a su aplicación (art. 4.1.a), por lo que la única opción del Estado rector será la de cooperar con el ribereño. En este caso, el Acuerdo'09 no se pronuncia acerca de un posible consentimiento del ribereño que permita la actuación del Estado rector más allá de los mínimos enunciados, disposición que sí recoge el Reglamento CE 1005/2008, cuyo art. 11.4 *in fine* dice lo siguiente: “Además, si la presunta infracción se ha cometido en aguas de un tercer país, el Estado miembro rector del puerto cooperará también con el Estado ribereño de que se trate en la realización de una investigación y, si procede, aplicará las sanciones previstas por la legislación nacional del Estado miembro rector del puerto a condición de que, con arreglo al Derecho Internacional, el Estado ribereño de que se trate haya accedido expresamente a transferir su competencia”.

4. Queda claro, por tanto, que la jurisdicción extraterritorial que en su día concedió la CNUDM al Estado rector del puerto, permitiéndole iniciar procedimientos respecto de cualquier descarga procedente de buques extranjeros que se encontraran voluntariamente en sus terminales, “realizadas –las descargas- fuera de las aguas interiores, el mar territorial o la zona económica exclusiva de dicho Estado...”, no se repite respecto a las infracciones en materia pesquera pues, **aun siendo la conservación de los recursos vivos del mar el objetivo primordial, de cara a conseguir una pesca responsable y sostenible a largo plazo, hay que respetar las prerrogativas que sobre su exploración y explotación tienen los ribereños, investidos de poderes soberanos y el rol principal del Estado del pabellón sobre los buques que abandera**, con los que, pese a que ha sido imposible definir exactamente el vínculo genuino entre ambos sin acudir a razones económicas, la conexión de la nacionalidad es patente, especialmente en AM, donde el responsable principal es el Estado del pabellón y donde, además, rige el principio de libertad de pesca si bien limitado, como sabemos, por las disposiciones de la Sección II de la Parte VII de la CNUDM (arts. 116-120) que, entre otras, hacen referencia, precisamente, a los derechos soberanos de los ribereños (art. 116.b).
5. Ahora bien, pese a las numerosas limitaciones de que adolece el Estado rector, hay que reconocer que ha experimentado un **aumento cuantitativo en lo relativo a las competencias asumidas en materia pesquera**, habiendo ido evolucionando de manera constante

desde el mero papel informador que ocupaba en el Acuerdo de Cumplimiento (art. V.2), pasando por la prestación de asistencia al Estado del pabellón prevista en el art. 8.3 del Código de Conducta, hasta llegar a la enumeración abierta (“entre otras”) de las medidas a adoptar por el Estado rector para fomentar la eficacia de las medias subregionales, regionales o mundiales de conservación y ordenación, prevista en el art. 23 FSA’95. De hecho, dicha enumeración de medidas, entendidas cómo derecho pero también cómo deber, por su carácter de *numerus apertus* ha dado pie, incluso, a interpretaciones analógicas del art. 218 CNUDM, dudándose de si el FSA incluye o no poderes procesales entre las competencias del Estado rector. Posteriormente, la aprobación del PAI-IUU, que hizo pública y notoria la problemática derivada de la pesca IUU y sus actividades conexas, supuso el catalizador definitivo de la figura del Estado rector del puerto como actor necesario ante la pasividad del Estado del pabellón. En 2005, el FAO Model Scheme, dedicado íntegramente a la figura y actuación del Estado rector, por su carácter de *soft law* sería la antesala o “ensayo” de un posterior texto definitivo, este sí, obligatorio: el Acuerdo’09 que desglosa, como decimos, todas las posibles actuaciones (medidas) del Estado rector respecto de los buques de pabellón extranjero que, voluntariamente, se encuentren en sus terminales o pidan acceso a ellas, incluyendo, si bien limitadamente (*ratione loci e personae*) sus potestades procesales.

6. Y, si como el objetivo a conseguir es bastante complicado: prevenir, desalentar y, en última instancia, eliminar la pesca IUU mediante la aplicación de medidas eficaces, garantizando el uso sostenible y la conservación a largo plazo de recursos vivos y ecosistemas marinos (art. 2), está claro que el Estado rector no podrá conseguirlo solo, por lo que, si bien el Acuerdo se centra en su conducta, no se olvida de la del resto de actores implicados, especialmente del Estado del pabellón, responsable principal que el Estado rector complementa pero no sustituye y al que el texto dedica, de hecho, un artículo concreto. El resto de Estados y de organismos interesados, incluyendo OROPs y organizaciones regionales de integración económica son, igualmente, elementos recurrentes a lo largo del texto donde, si bien no tienen artículos concretos, complementan la actuación del Estado rector del puerto a través, principalmente, del **ejercicio de la cooperación y el**

reparto de información que vuelven, cómo no, a ser la pieza clave para alcanzar los objetivos de sostenibilidad y pesca responsable:

- a. Para el Estado rector del puerto, **disponer de información actualizada**, tanto de los buques que arriben o se encuentren ya en sus terminales, cómo de las prácticas llevadas a cabo por éstos, es el primer paso para el establecimiento de medidas tendentes a la erradicación de las actividades IUU que sean, además, proporcionales a cada caso concreto (denegación de entrada, prohibición de descargar, de transbordar, de usar los servicios portuarios, realización de inspecciones, etc.), por lo que no poder acceder a la información pertinente de manera oportuna y exacta es un obstáculo grave en la aplicación del Acuerdo que, a este respecto, hace hincapié en su **reparto a todos los niveles, tanto interno (art. 5.c), como internacionalmente (art. 6.1) “con la finalidad de fomentar la ejecución efectiva del presente Acuerdo” (obligación de resultado) por todos los medios, incluyendo el intercambio electrónico (art. 16) que estandariza, agiliza y controla el flujo informativo, dotándolo de fiabilidad**, si bien, cómo sabemos, en este punto concreto aún se necesita aumentar el asesoramiento y la cooperación para que los países en vías de desarrollo puedan participar plenamente y garantizar un intercambio efectivo, incluso por medios telemáticos. **El intercambio de información habrá de ser, además, recíproco:** del Estado rector inspector (sobre el resultado de la inspección) al Estado del pabellón del inspeccionado, pero también al resto de Estados (del pabellón, ribereños, del puerto y de comercialización) y organizaciones, interesados en evitar que buques amonestados por prácticas IUU faenen en sus aguas, recalen en sus puertos y vendan en sus lonjas; y del Estado del pabellón (sobre las medidas adoptadas tras la inspección) al Estado rector inspector, pero también, al resto de Estados y organismos (incluyendo la FAO; art. 20.5), interesados en conocer en qué quedó el “propósito de enmienda” de los buques rechazados; siendo así que la

información precede, facilitándolo, el postrer deber de cooperar⁸⁷⁹.

Finalmente, sobre el reparto de información, cabe mencionar que en todos los casos, independientemente de cuál sea el flujo de ésta, **se respetarán siempre los requisitos en materia de confidencialidad**, en el entendimiento de que en una industria competitiva donde el azar y la experiencia se unen a los medios técnicos en la localización de bancos de pesca, conocer dichos datos supone tener, además de un control genérico sobre el movimiento de los buques, una información privilegiada que, en caso de desvío, puede perjudicar gravemente a los pescadores que la comuniquen.

- b. Respecto a la **cooperación**, ésta es necesaria, incluso, para no tener que aplicar el Acuerdo; así el art. 3.1.a) que, entre las excepciones a su aplicación material, incluye a los buques de un Estado limítrofe que realicen actividades de pesca de subsistencia “siempre que el Estado rector del puerto y el Estado del pabellón cooperen para velar porque dichos buques no incurran en actividades de pesca IUU ni otras actividades relacionadas con la pesca en apoyo de la pesca IUU”. Es, de hecho, la cooperación entre Estado rector y del pabellón, un hito recurrente a lo largo de todo el texto, tanto antes de la entrada a puerto, donde la cooperación se materializa mediante la entrega de la información previa al acceso, requerida por el Estado rector (art. 8), como una vez dentro, cooperando en las inspecciones (art. 20.1) y después de ellas, actuando en base a los resultados que el Estado rector les transmita (20.4). En líneas generales podemos definir la cooperación entre ambos Estados como un *do ut des*: el del pabellón proporcionando toda la información y documentación pertinente y facilitando la labor de los inspectores acreditados cuando ésta tenga lugar; y el Estado rector del puerto, agilizando la inspección (de modo que se evite ocasionar demoras indebidas al buque, reduciendo al

⁸⁷⁹ La cooperación implica el reparto de información (“Las Partes deberían cooperar para establecer un mecanismo de intercambio de información...” dice el art. 16.2 del Acuerdo’09) y tiene la misma finalidad que éste: la ejecución efectiva del Acuerdo, lo que nos lleva a deducir que estamos ante una obligación de resultado: no se trata de que las Partes cooperen para alcanzar un acuerdo pero sin estar obligadas a darle efectividad, como en el caso del art. 118 CNUDM, sino de que el Acuerdo ya existe y lo que se pretende es darle CUMPLIMIENTO EFECTIVO por vía de la cooperación que incluye, entre otros, el reparto de información.

mínimo las interferencias y evitando adoptar medidas que pudieran menoscabar la calidad del pescado a bordo) y estableciendo, cuando proceda, medidas que serán siempre respetuosas con el rol principal del Estado del pabellón.

Ahora bien, volvemos a repetir que el hecho de que el resto de Estados y organizaciones no tengan un artículo concreto, cómo ocurre con el Estado del pabellón (art. 20), no obsta para que, ellos también, deban cooperar con el Estado rector en la lucha contra la pesca IUU, en el entendimiento de que las medidas adoptadas por unos y otras son básicas para acabar con la cadena de valor que este tipo de pesca representa. En el caso del resto de Estados, interesados, como decíamos *supra*, en evitar que los buques ilegales faenen en sus aguas (sobre todo en el caso de Estados ribereños vecinos al Estado rector), entren y usen sus puertos y comercialicen en sus lonjas, una vez rechazados por el Estado rector que “da la voz de alarma”, cooperarán repartiendo la información de que disponen y rechazando, igualmente, al buque en cuestión, de modo que para seguir con su actividad, éste deba recurrir a caladeros, puertos y mercados cada vez más alejados, consiguiéndose así un desgaste económico importante de unos operadores, los ilegales, cada vez más perseguidos. Las OROPs, junto con la FAO, son el marco en el que acordar los “niveles mínimos” para la inspección de buques (art. 12), lo que armoniza bastante el sistema, al tiempo que da cuenta de la importancia de la función de estos organismos, cuyas solicitudes de inspección tendrán prioridad por parte del Estado rector, “en particular cuando dichas solicitudes se basen en evidencias de que el buque en cuestión ha incurrido en actividades de pesca IUU o actividades relacionadas con la pesca en apoyo de la pesca IUU” (art. 12.3.b). Las OROPs podrán utilizarse también para establecer procedimientos justos, transparentes y no discriminatorios que permitan la identificación de Estados “que puedan no estar actuando de conformidad con el presente Acuerdo o de manera compatible con él” (art. 20.3), si bien teniendo siempre en cuenta que la aplicación del Acuerdo’09 no implica que el Estado quede vinculado por las medidas de una OROP de la que no sea miembro, ni que la reconozca (art. 4.2)

y que, en ningún caso, un Estado parte en el Acuerdo quedará obligado, en virtud de éste, a poner en efecto las medidas o decisiones de una OROP, si tales medidas no se han adoptado conforme a Derecho Internacional (art. 4.3).

Así las cosas, **el Acuerdo'09, que aúna la aplicación directa de las medidas del Estado rector con la cooperación necesaria del resto de Estados y organismos**, estableciendo como único límite el Derecho Internacional, materializado en los principios de buena fe y no abuso de derecho (art. 300 CNUDM), que propician una actuación justa, transparente y no discriminatoria por parte de sus miembros, de la que hace gala durante todo su articulado, muy útil para que no vuelvan a repetirse casos como el del pez espada (Chile vs UE⁸⁸⁰); debe considerarse como una herramienta clave en la lucha contra la pesca IUU y sus actividades conexas, todo lo más cuando estamos ante un texto jurídicamente vinculante, con aspiraciones de alcanzar una participación universal y, por ende, una aplicación generalizada, en la línea de la CNUDM. Ahora bien, **dicha aplicación no será efectiva, ni para todo**

⁸⁸⁰ Del incidente chileno ya dimos cuenta en los capítulos pertinentes de esta obra, a los que nos remitimos. Ahora bien, salvando las distancias, -en el entendimiento de que Gibraltar es considerada una costa seca, lo que impide que las autoridades del territorio ribereño puedan ejercer soberanía ni explotación económica sobre las aguas que bañan sus costas-, el último episodio del conflicto que los pescadores de La Línea y Algeciras vienen manteniendo con las autoridades gibraltareñas, recuerda, en cierto modo, al caso chileno. La declaración de las aguas circundantes al peñón como “zona especial de conservación” hecha por el Primer Ministro de la colonia británica (que, obviamente, no reconoce la soberanía española sobre dichas aguas), desautorizando la pesca con redes de explotación comercial, en base a las recomendaciones de un informe preliminar elaborado por una comisión de expertos, recuerda bastante a la interpretación interesada que del art. 64 CNUDM hizo Chile sobre los recursos que, encontrándose en las áreas bajo su control y en el AM adyacente, consideraba “en estado de plena explotación en su ZEE”, entendiéndolo que las capturas que otros (en este caso los buques europeos) hicieran en la zona, pondrían en peligro a la especie, estableciendo, para evitarlo, una serie de prohibiciones unilaterales. Gibraltar ha querido, como vemos, asimilarse a un Estado “normal” (con derechos soberanos efectivos sobre su ZEE, si bien no más allá, esto es, en la franja de AM adyacente a ésta, cómo pretendía Chile) y aplicar medidas concretas, prohibiendo, no ya la utilización de su puerto (dónde Gibraltar sí que tiene competencias), sino la propia práctica de la pesca en unas aguas donde, como decimos, carece de competencias.

En el caso gibraltareño, la comisión de expertos citada visitó a mediados de junio de 2012 los muelles pesqueros de las dos localidades españolas para inspeccionar artes, embarcaciones, diarios de pesca, lonjas y procedimientos de control y comerciales, basando su decisión en el impacto que los medios de pesca puedan tener en el medio marino y en el desconocimiento sobre qué parte de su ciclo vital pasan los peces en la costa cercana a la colonia, que se pretende subsanar mediante la evaluación periódica del entorno marino de la colonia para gestionar las aguas y, mientras tanto, y he aquí el problema, establecer una moratoria para las capturas comerciales. Esta declaración, tras el “principio de acuerdo” alcanzado el 3 de agosto de 2012, que permitía faenar desde el 16 de agosto hasta diciembre, sorprendió negativamente al sector, que horas antes había reiniciado su actividad habitual, presentando el Ministerio de Asuntos Exteriores una queja formal ante el gobierno británico, a la que éste ha respondido incrementando la presión sobre los buques españoles que continúan faenando.

el orbe, ni sólo para los Estados parte (principio *pacta tertiis*), hasta su entrada en vigor que, habida cuenta del escaso número de ratificaciones⁸⁸¹ con las que cuenta al tiempo de escribir (de los 23 firmantes, sólo Noruega ha ratificado el texto, la UE lo ha aprobado y se han producido dos accesiones: Myanmar y Sri Lanka), no parece muy cercana en el tiempo. Entrada en vigor que piden, incluso, los Estados en vías de desarrollo⁸⁸², conscientes de que los esfuerzos que desde la aprobación del Acuerdo'09 realizan para poder aplicarlo rápidamente, garantizando que esté operativo incluso en los países más desfavorecidos (nos referimos a los grupos de trabajo especiales mencionados en el art. 21.6, de los que, al tiempo de escribir, ya se ha realizado el primero), de nada servirán si éste no entra en vigor. Son, por tanto, la entrada en vigor y la aplicación efectiva del Acuerdo'09, los objetivos principales a alcanzar. Esperemos que la primera sea rápida y la segunda real, de modo que, si no eliminarla, se consiga, al menos, prevenir y desalentar la pesca IUU.

⁸⁸¹ En puridad, instrumentos de consentimiento dentro de los que se incluye, no sólo la ratificación, sino también la aceptación y la aprobación (art. 26 del Acuerdo) y la adhesión (art. 27)

⁸⁸² FAO, Informe de Pesca y Acuicultura No. 914, Informe de la Consulta Técnica para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, Roma, 23-27 junio 2008, 26-30 enero 2009, 4-8 mayo 2009 y 24-28 agosto 2009, par. 46

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ RUBIO, J.J., *Los foros de competencia judicial internacional en materia marítima (Estudio de las relaciones entre los diversos bloques normativos)*, San Sebastián, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993

AZCARRAGA BUSTAMANTE, L., *Derecho Internacional Marítimo*, Ariel, Barcelona, 1970

BASEDOW, J. & MAGNUS, U., (Eds.), *Pollution of the sea – Prevention and Compensation*, Hamburg Studies on Maritime Affairs 10, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007

BIRNIE, P. & BOYLE, A., *International Law and the Environment*, Oxford, 1992
BOURNE, R. & COLLINS, M. (Ed.), *From book to plate: The state of marine fisheries. A Commonwealth Perspective*, London, 2009

BOYLE, A.E. & FREESTONE, D. (Eds.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford University Press, 2001

BRUGMANN, G., *Access to maritime ports*, Books on Demand GmbH, Norderstedt, 2003

CASADO RAIGON, R. (Dir.), *L'Europe et la Mer. Pêche, navigation et environnement marin*, Bruxelles, 2005

CASADO RAIGON, R., “El Estado rector del puerto: Medidas contra la pesca IUU”, en *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo, en homenaje al Profesor Manuel Pérez González, Tomo I*, Marcial Pons, Valencia, 2012

CASADO RAIGON, R., “Le régime juridique de la protection du milieu marin dans le Droit International actuel», en ANDREONA, G., CALIGLIURI, A. et CATALDI, G. (Dir.), *Droit de la Mer et Emergences environnementales*, Napoli 2012

CASADO RAIGON, R., *El régimen jurídico de la pesca en el Mediterráneo. La aplicación de la Política Pesquera de la Comunidad Europea*, Consejería de Agricultura y Pesca, Sevilla, 2008.

CASADO RAIGON, R., *La pesca en Alta Mar*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca, 1994

CHURCHILL, R. & OWEN, D., *The EC Common Fisheries Policy*, Oxford EC Law Library, Oxford University Press, 2010

CHURCHILL, R. & VAUGHAN LOWE, A., *The Law of the Sea*, Manchester University Press, 2nd Ed., 1988

CHURCHILL, R., *EEC Fisheries Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1987

COX, A., RENWRANTZ, L. & KELLING, I., *Strengthening Regional Fisheries Management Organisations*, OECD Publishing, 2009

DUPUY, R.J. et VIGNES, D., *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Économica-Bruylant, Paris-Bruxelles, 1985

EHLERS, P. & LAGONI, R. (Eds.), *Enforcement of International and EU Law in Maritime Affairs*, Transaction Publishers, Berlin, 2008

FREESTONE, D. & HEY, E. (Eds.) *The precautionary principle and International Law. The challenge of implementation*, Dordrecht: Kluwer Law International, 1996
GAVOUNELI, M., *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea*, Leiden, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2007

GIDEL, G., *Le Droit International Publique de la Mer. Les Temps de Paix*. Vol. II, Paris, 1934

GOMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, A., *Temas selectos de Derecho Internacional*, 5^a Ed., México, 2009

HAKAPÄÄ, K., *Marine Pollution in International Law. Material Obligations and Jurisdiction with special reference to the Third United Nations Conference of the Law of the Sea*, Helsinki, 1981

INGEROWSKI, J.B. “Basic Principles of European Sea Fisheries Law and Policy.” En P. EHLERS & R. LAGONI (Eds.) *Marine Policy of the European Union and Law of the Sea*, Transaction Publishers, Hamburg, 2008

KASOULIDES, G.C., *Port State Control and Jurisdiction: Evolution of the port State regime*, Martinus Nijhoff, 1993

LOVE, P., *Fisheries. While stocks last?*, OECD insights, OECD 2010

LUCCHINI, L., et VOECKEL, M., *Droit de la Mer*, Pedone, Paris, 1990

MANGAS MARIN, A., y LIÑAN NOGUERAS, D., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2005

MOLENAAR, E.J., “Port State Jurisdiction to combat IUU Fishing: The Port State Measures Agreement”, en J. CASKEY, A.S. COHEN & L. SAFRAN, *Rescating transboundary fisheries management arrangements in light of sustainability principles. Canadian and international perspectives*. Martinus Nijhoff Publishers, 2010

O’CONNELL, D.P. & SHEARER, I., *The International Law of the sea, Vol. II*, Clarendon Press, Oxford 1984

O’CONNELL, D.P., *International Law*, 2nd. ed., Vol. II, London, Stevens & Sons, 1970

ÖZÇAYIR, Z.O., *Port State Control* (2nd Edition), Maritime and Transport Law Library, London, 2004

PALMA, M.A., TSAMENYI, M. & EDESON, W., *Promoting Sustainable Fisheries. The International Legal and Policy Framework to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2010

PAMBORIDES, G.P., *International Shipping Law: Legislation and Enforcement*, Athens, 1999

PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 12 ed., Tecnos, Madrid, 2008

PUEYO LOSA, J.A. y URBINA, J.J. (Coords.), *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Iustel, Madrid, 2009

QUÔC DINH NGUYÊN, PELLET, A. et DAILLIER, P., *Droit International Public*, 5^a ed., LGDJ, París, 1994

RAYFUSE, R.G., *Non-flag State enforcement in High Seas fisheries*, Publications on Oceans Development, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004

SOBRINO HEREDIA, J.M., “La cooperación internacional en la conservación y gestión de los recursos pesqueros del Alta Mar”, en CARDONA LLORENS, J. (Coord.), *Cursos Euromediterraneos Bancaja de Derecho Internacional, Vol. II*, Castellón de La Plana, 1998

SOBRINO HEREDIA, J.M., “Pabellones de conveniencia y pesca ilegal”, en VARGAS GOMEZ-URRUTIA, M. y SALINAS DE FRIAS, A, (Coords.),

Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Vol. II, Sevilla, 2005

SUAREZ DE VIVERO, J.L., *El Nuevo orden oceánico. Consecuencias territoriales*. Sevilla, Junta de Andalucía, 1985

SUMAILA, U.R., WATSON, R., TYEDMERS, P. & PAULY, D., “Fuel subsidies to fisheries globally: magnitude and impacts on resource sustainability”, en U.R. SUMAILA & D. PAULY (Eds.), *Catching more bait: a bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies*, Fisheries Centre Research Reports 14(6), University of British Columbia, Vancouver, 2006

TREVES, T. (Ed.) *The Law of the Sea. The European Union and its Member States*, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands, 1997

VARIOS AUTORES, *Le Pavillon. Colloque International*, Institut du Droit Economique de la mer, Institut Oceanographique de Paris, 2-3 Mars 2007, Pedone, Paris, 2008

VAZQUEZ GOMEZ, E.M., *Las Organizaciones Internacionales de Ordenación Pesquera. La cooperación para la conservación y gestión de los recursos vivos del Alta Mar*. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía, 2001

VIGNES, D., CATALDI, G. et CASADO RAIGON, R., *Le Droit International de la pêche maritime*, Ed. Bruylant, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000
WARNER, R., *Protecting the Oceans beyond National Jurisdiction. Strengthening the International Law Framework*, Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, 2009

ARTÍCULOS DE REVISTAS CIENTÍFICAS UTILIZADOS

AGNEW, D.J. PEARCE, J., PRAMOD, G., PEATMAN, T., WATSON, R. et al., “Estimating the worldwide extent of illegal fishing”, *PLoS ONE*, Vol. 4, No. 2: e4570. Doi:10.1371/journal.pone.0004570, San Diego, USA, February 2009

AQORAU, T., “Moving towards a Rights-Based Fisheries Management Regime for the Tuna Fisheries in the Western and Central Pacific Ocean”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 22, No. 1, 2007, pp. 125-142

BAIRD, R., “Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An analysis of the legal, economic and historical factors relevant to its development and persistence”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 5, No. 2, 2004, pp. 299-334

BANG, H.S., & JAMG, D.J., “Recent developments in regional memorandums of understanding on Port State Control”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 43, No. 2, 2012, pp. 170-187

BANG, H.S., “Is Port State Control an effective means to combat vessel-source pollution? An empirical survey of the practical exercise by Port States of their powers of control”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 23, No. 4, 2008, pp. 715-759

BECKER, M.A., “The shifting public order of the oceans: freedom of navigation and the interdiction of ships at sea”, *Harvard International Law Journal*, Vol. 46, No. 1, Winter 2005, pp. 131-230

BERNHARDT, J., “A Schematic Analysis of Vessel-Source Pollution: Perspective and Enforcement Regimes in the Law of the Sea Conference”, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 20, No. 2, 1980, pp. 265-308

CADDY, J.F. & COCHRANE, K.L., “A review of fisheries management past and present and some future perspectives for the third millennium”, *Ocean and Coastal Management*, No. 44, 2001, pp. 653-682

CARON, D.D., “International sanctions, ocean management and the law of the sea: A study of denial of access to fisheries”, *Ecology Law Quarterly*, Vol. 16, 1989, pp. 311-354

CARROZ, J.E., “Institutional aspects of fishery management under the new regime of the oceans”, *San Diego Law Review*, Vol. 21, 1984, pp. 513-540

CASADO RAIGON, R., “El Acuerdo de la FAO de 2009 sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, *Noticias de la Unión Europea*, No. 326, Marzo 2012, pp. 3-14

CLARK, E.A., “Strengthening regional fisheries management – An analysis of the duty to cooperate”, *New Zealand Journal of Public International Law*, Vol. 9, No. 2, December 2011, pp. 223-245

COMMENTS, “Battle for bluefin: The consumer’s role in preserving the Atlantic Bluefin Tuna”, *California Western International Law Journal*, Vol. 42, No. 1, 2011, pp. 149-188

COUVE RIOSECO, A., “Negociaciones sobre el régimen pesquero en Alta Mar en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas”, en *Pacífico Sur, Revista de la Comisión Permanente del Pacífico Sur*, Lima, Perú, No. 21, 1994

DE LA FAYETTE, L., “Access to ports in International Law”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 11, No. 1, 1996, pp. 1-22

DOMINGUEZ CABRERA, M.P., “El Registro Especial de Buques de Canarias”, *Revista Electrónica del Departamento de de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)* No. 2, año 2004, pp. 99-122

FITZGERALD, B.F., “Port State Jurisdiction and Marine Pollution under UNCLOS III”, *11 Maritime Law Association of Australia and New Zealand Journal, Australia*, 1995, pp. 29-38

FRANCKX, E., “The 200-mile limit: Between creeping jurisdiction and creeping common heritage? Some law of the sea considerations from Professor Louis Sohn’s former LL.M. Student”, *The George Washington International Law Review*, Vol. 39, No. 3, 2007, pp. 467-498

GOLDIE, L.F.E., “The ocean’s resources and international law – Possible developments in Regional Fisheries Management”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 8, No. 1, 1969, pp. 1-53

GONZALEZ LAXE, F., “La transferibilidad de los derechos de pesca y las cuotas individuales: Análisis del caso español”, *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, No. 203, 2004, pp. 233-262

GUTIERREZ ESPADA, C., “Desventuras contemporáneas de la libertad de pesca en Alta Mar”, en *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, No. 17, 1999, pp. 227-258

HARDIN, G., "The tragedy of the commons", *Science*, No. 162, 1968, pp. 1243-1248

HENRIKSEN, T. & HOEL, A.H., "Determining Allocation: From paper to practice in the distribution of fishing rights between countries", *Ocean Development & International Law*, Vol. 42, No. 1-2, 2011, pp. 66-93

IGLESIAS BERLANGA, M., "Aspectos jurídicos del Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratorias" en *Revista Galega de Economía*, Vol. 18, No. 1, 2009, pp. 1-17

KESELJ, T., "Port State Jurisdiction and Pollution from Ships: The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the Memoranda of Understanding", *Ocean Development & International Law*, Vol. 30, No. 2, 1999, pp. 127-160

MANZUELOS BELLIDO, A., "Soft Law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?" en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 8, 2004, pp. 1-40

McDORMAN, T.L., "Port State Enforcement: a comment on Article 218 of the Law of the Sea Convention.", *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 28, 1997, pp. 305-322

MESEGUER, J.L., "Principios del nuevo Derecho Internacional de la Pesca Marítima. Su influencia en la reforma de la Convención de la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO)", en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, No. 219, 2008, pp. 13-38

MILLER, D.G.M., SABOURENKOV, E.N. & RAMN, D.C., "Managing Antarctic marine living resources: the CCAMLR approach", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 19, No. 3, 2004, pp. 317-363

MOLENAAR, E.J., "Non-Participation in the Fish Stocks Agreement: Status and Reasons." *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 26, No. 2, 2011, pp. 195-234

MOLENAAR, E.J., "Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage", *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, No. 1-2, 2007, pp. 225-257

MOORE, G., "The Food and Agriculture Organisation of the United Nations Compliance Agreement", *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 10, No. 3, 1995, pp. 412-425

ÖREBECH, P., SIGURJONSSON, K., & McDORMAN, T.L., “The 1995 United Nations Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Agreement: Management, Enforcement and Dispute Settlement”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 13, No. 2, 1998, pp. 119-141

ORELLANA, M.A., “The swordfish dispute between the EU and Chile at the ITLOS and the WTO”, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 71, No. 1, 2002, pp. 55-81

OUDE ELFERINK, A.G., “The Genuine Link Concept; Time for a Post Mortem?”, *Netherland Institute for the Law of the Sea*, Utrecht University, 1999, pp. 1-18

OXMAN, B.H., “Institutional arrangements and the Law of the Sea”, *10 Lawyer of the Americas*, Winter 1978, pp. 687-711

ÖZÇAYIR, O., “The use of Port State Control in maritime industry and application of the Paris MOU”, *Ocean and Coastal Law Journal*, Vol. 14, No. 2, University of Maine School of Law, 2009, pp. 201-239

PARSON, S., “Ecosystem considerations in Fisheries Management: theory and practice” *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 20, No. 3-4, 2005, pp. 381-422

PEDROZO, P.P., “Which High Seas Freedoms apply in the Exclusive Economic Zone?” en *LOS Reports*, Vol. I (2010), Law of the Sea Interest Group, American Society of International Law

POLITAKIS, G.P., “From tankers to trawlers: the International Labour Organization’s new work in Fishing Convention”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 39, No. 2, 2008, pp. 119-128

RAYFUSE, R., “Regulation and enforcement in the law of the sea: Emerging assertions of a right to Non-flag State enforcement in the High Seas fisheries and disarmament contexts”, *Australian Year Book of International Law*, Vol. 24, 2005, pp. 181-200

RAYFUSE, R., LAWRENCE, M.G. & GJERDE, K.M., “Ocean Fertilisation and Climate Change: The need to regulate emerging High Seas uses”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 23, No. 2, 2008, pp. 297-326

RIDDLE, K.W., “Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Is International Cooperation contagious?”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 37, No. 3-4, 2006, pp. 265-297

SAIFUL KARIM, M.D., “Conflicts over protection of marine living resources: the ‘Volga Case’ revisited”, *Goettinberg Journal of International Law*, Vol. 3, No. 1, 2011, pp. 101-127

SCHWAAB, E., “The Magnuson Act thirty-five years later”, *Roger Williams University Law Review*, Vol. 17, No. 14, 2012, pp. 14-20

SOBRINO HEREDIA, J.M., “La progresiva reducción del principio de libertad de pesca”, *Cuadernos de Derecho Pesquero*, No. 1, 2000, pp. 75-108

SOBRINO HEREDIA, J.M. y OANTA, G.A., “Los Acuerdos Internacionales de Pesca, instrumentos indispensables de la Política Pesquera Común de la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, No. 326, Marzo 2012, pp. 51-65

SONG, Y.H., “The International Tribunal for the Law of the Sea and the possibility of judicial settlement of disputes involving the fishing entity of Taiwan – Taking CCSBT as an example”, *San Diego International Law Journal*, Vol. 8, No. 37, 2006, pp. 37-94

SUMAILA, U.R., MARSDEN, A.D., WATSON, R. & PAULY, D., “A Global ex-vessel fish price database: Construction and Applications”, *Journal of Bioeconomics*, Vol. 9, Springer, 2007, pp. 39-51

SWAN, J., “Port State Measures to combat IUU Fishing: International and Regional Developments”, *Sustainable Developments Law & Policy*, Fall 2006, pp. 38-43, 82-83

TANAKA, Y., “Reflections on the conservation and sustainable use of genetic resources in the deep seabed beyond the limits of national jurisdiction”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 39, No. 2, 2008, pp. 129-149

ULFSTEIN, G., “200 Mile Zones and Fisheries Management”, *Nordic Journal of International Law*, Fasc. 3-4, 1983, pp. 3-33

VAZQUEZ GOMEZ, E.M., “Las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera y la reforma de la Política Pesquera Común”, *Noticias de la Unión Europea*, No. 326, Marzo 2012, pp. 79-88

YOUNG, M.A., "Protecting endangered marine species: collaboration between the Food and Agriculture Organization and the CITES regime", *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 11, No. 2, 2010, pp. 441-490

OTRAS FUENTES

INFORMES, CIRCULARES Y LINEAS MAESTRAS DE LA FAO

FAO, The standards specifications for the marking and identification of fishing vessels, FAO, Rome, 1989

FAO Fisheries Circular No. 871, FIRM/C871. The Precautionary Approach to fisheries with reference to straddling fish stocks and highly migratory fish stocks. FAO, Rome, 1994

FAO Fisheries Technical Paper No. 415. Recent trends in monitoring, control and surveillance systems for capture fisheries.

FAO Technical Guideline for Responsible Fisheries No. 3. Integration of fisheries into coastal area management. FAO, Rome, 1996

FAO Fisheries Report No. 586. Report of the Technical Working Group on the Management of fishing capacity. La Jolla, California, USA, 15-18 April 1998. FAO, Rome, 1998

FAO Informe de Pesca No. 595, FIPL/R595. Informe del 23º periodo de sesiones del Comité de Pesca (COFI). Roma, Italia, 15-19 de febrero de 1999. FAO, Roma, 1999

FAO Fisheries Report No. 655, FIPL/R655. Report of the twenty-fourth session of the Committee on Fisheries. Rome, 26 February – 2 March 2001. FAO, Roma, 2001

Expert Consultation on illegal, unreported and unregulated fishing organized by the Government of Australia in Cooperation with FAO. The consequences of illegal, unreported and unregulated fishing data and management. Sydney, Australia, 15-19 May 2000

FAO Fisheries Report No. 637 FIIT/R637. Report of the Joint FAO/IMO ad hoc Working Group on Illegal, unreported and unregulated fishing and related matters. Rome, 9-11 October 2000. FAO, Rome, 2001

FAO Fisheries Report No. 658, FIID/R658. Report of the Reykjavik Conference on Responsible Fisheries in the marine ecosystem. Reykjavik, Iceland, 1-4 October 2001. FAO, Rome, 2001

FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 9. Implementation of the International Plan of Action to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. FAO, Rome, 2002

FAO Fisheries Report No. 691. Report of the Expert Consultation on Catalyzing the transition away from overcapacity in marine capture fisheries. Rome, FAO, 2002

FAO, Informe de Pesca No. 692, FIPL/R692. Informe de la Consulta de Expertos para examinar las medidas relativas al Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Roma, 4-6 noviembre 2002. FAO, Roma, 2003

FAO, Informe de Pesca No. 702, FIPL/R702. Informe del 25º periodo de sesiones del Comité de Pesca. Roma, 24-28 de febrero de 2003. FAO, Roma, 2003

FAO, Informe de Pesca No. 722, FIP/R722. Informe de la Consulta de Expertos sobre embarcaciones pesqueras que operan bajo registros abiertos y su impacto en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Miami, Florida, Estados Unidos, 23-25 septiembre 2003. FAO, Roma, 2004

FAO, Informe de Pesca No. 759, FIPL/R759. Informe de la Consulta Técnica para examinar las medidas relativas al Estado rector del Puerto destinadas a combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Roma, 31 agosto – 2 septiembre 2004. FAO, Roma, 2005

FAO Documento Técnico de Pesca No. 465. La conservación y ordenación de las poblaciones de peces compartidas: aspectos jurídicos y económicos. FAO, Roma, 2005

FAO Fisheries Report No. 780, FIPL/R7980. Report of the twenty-sixth session of the Committee on Fisheries. Rome, 7-11 March 2005. FAO, Rome, 2005

FAO Fisheries Report No. 810, FIPL/R810. Report of the FAO/FFA Regional Workshop to promote the full and effective implementation of Port

State measures to combat illegal, unreported and unregulated fishing. Nadi, Fiji, 28 August – 1 September 2006. FAO, Rome, 2007

FAO Fisheries Technical Paper No. 495. The state of the world highly migratory, straddling and other high seas fish stocks and associated species. FAO, Rome, 2006

FAO Fisheries Report No. 830, FIEL/R830. Report of the Twenty-seventh session of the Committee on Fisheries. Rome, 5-9 March 2007. FAO, Rome, 2007

FAO, Informe de Pesca No. 846, FIEL/R846. Informe de la Consulta de Expertos para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre medidas del Estado rector del puerto. Washington DC, Estados Unidos, 4-8 Septiembre 2007. FAO, Roma, 2008

FAO Fisheries Report No. 857, FIEL/R857. Report of the FAO/GFCM Workshop on Port State measures to combat illegal, unreported and unregulated fishing. Rome, 10-12 December 2007. FAO, Rome, 2008

FAO Fisheries Report No. 859, FIEL/R859. Report of the FAO Regional Workshop on Port State Measures to combat illegal, unreported and unregulated fishing. Cape Town, South Africa, 28-31 January 2008. FAO, Rome, 2008

FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 911, Report of the Global Conference on Small-Scale Fisheries – Securing sustainable small-scale fisheries: Bringing together responsible fisheries and social development. Bangkok, Thailand, 13-17 October 2008. FAO, Rome 2009

FAO, Informe de Pesca y Acuicultura No. 902, FIEL/R902. Informe del 28º periodo de sesiones del Comité de Pesca. Roma, 2-6 de marzo de 2009. FAO, Roma, 2009

FAO, Informe de Pesca y Acuicultura No. 914, FIEL/R914. Informe de la Consulta Técnica para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las medidas del Estado rector del puerto, destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Roma, 23-27 junio 2008, 26-30 enero 2009, 4-8 mayo 2009 y 24-28 agosto 2009. FAO, Roma, 2009

FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 918, FIEL/R918. Report of the Expert Consultation on Flag State Performance. Rome, 23-26 June 2009. FAO, Rome, 2009

FAO, Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No. 2. Intercambio de Información y Conocimientos. FAO, Roma, 2009

FAO Informe de Pesca y Acuicultura No. 939, FIPM/R939. 12ª Reunión del Subcomité de Comercio Pesquero (COFI-FI), Buenos Aires, Argentina, 26-30 abril 2010. FAO, Rome, 2010

FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 539. Fishing Harbour planning, construction and management. FAO, Rome, 2010

FAO, Informe de Pesca y Acuicultura No. 943, FIRF/R943. Informe de la Consulta de Expertos sobre la elaboración de directrices para el ecoetiquetado de pescado y productos de la pesca de captura continental. Roma, 25-27 mayo 2010. FAO, Roma, 2010

FAO, Informe de Pesca y Acuicultura No. 957, FIRO/R957. Informe de la Consulta Técnica sobre la elaboración de directrices internacionales sobre la ordenación de las capturas incidentales y la reducción de los descartes. Roma, 6-10 diciembre 2010. FAO, Roma, 2011

FAO, Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 569. Review of the state of world marine fishery resources. FAO, Rome, 2011

FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 553. Private Standards and certification in fisheries and aquaculture current practice and emerging issues. FAO, Rome, 2011

FAO Guidelines for the ecolabelling of fish and fishery products from inland capture fisheries. FAO, Rome, 2011

FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 973, FIPI/R973. Report of the twenty-ninth session of the Committee on Fisheries. Rome, 31 January – 4 February 2011. FAO, Roma, 2011

FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 989, FIPI/R989. Report of the Informal Open-Ended Technical Meeting to review Draft Terms of Reference for the Ad Hoc Working Group referred to in paragraph 6 of Article 21 of the 2009 Agreement Port State Measures to prevent, deter and eliminate IUU Fishing and Draft Terms of Reference for an appropriate Funding Mechanism

referred to in Article 21 of the Agreement to assist Developing States implement the Agreement. Rome, 21-23 November 2011. FAO, Rome, 2012

FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 996, FIPM/R996. Report of the thirteenth session of the Sub-Committee on fish trade. Hyderabad, India, 20-24 February 2012. FAO, Rome, 2012

FAO/APFIC Regional Workshop to support the implementation of the 2009 FAO Port State Measures Agreement, 23-27 April 2012, Bangkok, Thailand. FAO, Rome, 2012

FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 1012, FIPI/R1012. Report of the thirtieth session of the Committee on Fisheries. Rome, 9-13 July 2012. FAO, Rome, 2012

LEGAL PAPERS ONLINE DE LA FAO

MOLENAAR, E.J. & TSAMENYI, M., *Satellite-based vessel monitoring systems international legal aspects and development in State practice*, FAO Legal Papers online #7, April 2000

FRANCKX, E., “Pacta Tertius and the Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations Convention of the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks & highly migratory fish stocks”, FAO Legal Paper Online #8, June 2000

LOBACH, T., “Port State Control of foreign fishing vessels”, FAO Legal Paper Online #29, May 2002

D’ANDREA, A., “The genuine link concept in responsible fisheries: legal aspects and recent developments”, FAO Legal Paper Online #61, November 2006

PONS RAFOLS, X., “Implicaciones jurídicas y prácticas de la nueva normativa europea para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, FAO Legal Paper Online #85, November 2010

DOCUMENTACION EUROPEA (COMUNICACIONES)

COM(2002)180 final. Comunicación de la Comisión Europea: Plan de actuación comunitario para erradicar la pesca ilegal, incontrolada y no regulada.

COM(2007)575 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Política Marítima Integrada para la Unión Europea.

COM(2007)601 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una nueva estrategia comunitaria para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

COM(2007)602 final. Propuesta del Reglamento del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

COM(2009)163 final. Libro Verde sobre Reforma de la Política Pesquera Común.

ACP/84/103/09. ACP Position on EU's Common Fisheries Policy Reform. Brussels, 16 December 2009

COM(2009)538. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia la integración de la vigilancia marítima: Entorno común de intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la UE.

COM(2010)154 final. Propuesta de la Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y la República de Chile para la celebración del Entendimiento relativo a la conservación de las poblaciones de pez espada en el Océano Pacífico Sudeste.

COM(2010)584 final. Comunicación e la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un proyecto de hoja de ruta para la creación del entorno común de intercambio de información con fines de vigilancia del ámbito marítimo de la UE.

COM(2011)416 final. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura.

COM(2011)417 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Reforma de la Política Pesquera Común.

COM(2011)418 final. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo a las obligaciones de notificación derivadas del Reglamento (CE) No. 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2001, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la Política Pesquera Común.

COM(2011)424 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la dimensión exterior de la Política Pesquera Común.

COM(2011)425 final. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Política Pesquera Común.

COM(2011) 804 final. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Maritime and Fisheries Fund [repealing Council Regulation (EC) No. 1198/2006 and Council Regulation (EC) No. 861/2006 and Council Regulation No. XXX/2011 on integrated maritime policy]

OTRAS FUENTES (Informes procedentes de organismos independientes, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales de integración económica, la OECD, etc.)

AGNEW, D.J. & BARNES, C.T., *Economic Aspects and drivers of IUU Fishing: Building a framework*, AGR/FI/IUU(2004)2, OECD, 2004

AGNEW, D.J. & KIRKWOOD, G.P., *A statistical method for analyzing the extent of IUU fishing in CCAMLR waters: application to Subarea 48.3*. CCAMLR WG-FSA-02/4

All at Sea. The Abuse of Human Rights aboard Illegal Fishing Vessels. Environmental Justice Foundation, London, 2010

BEN-YAMI, M., *Risks and dangers in small-scale fisheries: An overview*. ILO, Geneva, August 2000

Closing the net. Stopping illegal fishing on the High Seas. Final Report of the Ministerially-led Task Force on IUU Fishing on the High Seas. Governments of Australia, Canada, Chile, Namibia, New Zealand and the United Kingdom, WWF, IUCN and the Earth Institute at Columbia University, March 2006

COONEY, R., *The precautionary principle in biodiversity conservation and natural resource management. An issues paper for policy-makers, researchers and practitioners.* IUCN Policy and Global Change Services Series No. 2, 2004

Dirty Fish. How EU Hygiene Standards facilitate illegal fishing in West Africa. Environmental Justice Foundation, London, 2009

EDESON, W., FREESTONE, D. & GUDMUNDSDOTTIR, E., *Legislating for sustainable fisheries: A guide to implementing the 1993 FAO Compliance Agreement and the 1995 UN Fish Stocks Agreement,* The World Bank, Washington D.C., 2001

Facts and figures on the Common Fisheries Policy. Basic Statistical Data. 2012 Edition. European Commission, ISSN 1830-9119, 2012

FAO/ILO/IMO Document for Guidance on training and certification of fishing vessel personnel. London, 2nd Ed., IMO 2001, IMO Code of safety for fishermen and fishing vessels, Part A: Safety and Health Practice for skippers and crews. London, IMO 2005

Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Paris, OECD, 2004

Fisheries Centre at the University of British Columbia, SUMAILA, U.R. & PAULY, D., *Catching more bait: a bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies,* FCRR 2006, Vol. 14(6), Second Version

Fishing for the future II. Unilever's fish sustainability initiative (FSI), 2003

GIANNI, M., & SIMPSON, W., *The changing nature of High Seas Fishing. How flags of convenience provide cover for illegal, unreported and unregulated fishing.* Independent report funded by Australian Government Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, International Transport Workers' Federation & WWF International. October 2005

Handbook on the practical application of Council Regulation (EC) No. 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal,

unreported and unregulated fishing (The IUU Regulation). Ref: Mare A4/PS D(2009) A/12880

Informe del Consejo de Estado Español No. E 2/2007 sobre la adaptación del ordenamiento jurídico español a las nuevas exigencias internacionales y de Derecho Comunitario Europeo relacionadas con la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (Pesca INDNR). Consejo de Estado, Madrid, julio 2009

Las cosechas ocultas: la aportación mundial de la pesca de captura. Red de desarrollo sostenible del Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural del Banco Mundial. Ed. de Conferencia, 2010

LOBACH, T., *Port State Measures*, AGR/FI/IUU(2004)9, Unclassified, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 8 April 2004

MILAZZO, M.J., “Subsidies in World Fisheries: A Re-examination.” World Bank Technical Paper No. 406, Fisheries Series. Washington, D.C. World Bank, 1998

OECD, *Why fish piracy persists. The economics of Illegal, Unreported and Unregulated fishing*. OECD 2005

Out of sight out of mind: Seafarers, Fishers & Human Rights. International Trade Workers’ Federation, London, 2006

Paris MOU, Annual Report 2010. Port State Control. Voyage completed, a new horizon ahead.

Pesca y Acuicultura en Europa, No. 39 (Agosto 2008) y No. 49 (Noviembre 2010) a 57 (Agosto 2021) Publicación de la Comisión Europea.

PEW Environmental Group, *Cerrar la brecha: Comparación de las medidas del Estado rector del puerto de las OROPs atuneras con las del Acuerdo de la FAO sobre medidas del Estado rector del puerto*, PEW, Junio de 2011

PEW Environmental Group, *Policy Statement: Recommendations to the 22nd Annual Meeting of ICCAT. Time to tackle what’s really in the net*. Pew Environmental Group, 2011

PEW Environmental Group, *Port State Performance: Putting Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on the radar*, PEW, 2010

PEW Environmental Group, Port State Performance: Putting Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on the Radar. PEW, 2009

PEW Environmental Group. *Closing the gap: Comparing LATTIC's port State measures with the FAO Agreement on Port State Measures.*

PEW Environmental Group. Cost of IUU Fishing in EU fisheries. PEW, November 2008

Planteamientos del sector pesquero ante la reforma de la PPC, edita Cooperativa de Armadores de Vigo (Arvi) y Clúster Pesquero (Clupesca) Vigo, 2012

Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations. The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, 2009

Review of Fisheries in OECD Countries 2009: Policies and Summary Statistics, OECD, 2010

Revista MAR, desde el No. 500 (Enero 2011) al No. 519 (Octubre 2012). Publicación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina.

Shipping Industry Guidelines on Flag State Performance (2nd Edition). Maritime International Secretarial Services Limited, 2006

Study and Analysis of the status of IUU fishing in the SADC Region and an estimate of the economic, social and biological impacts. Volume 2, Main Report, May 2008. Stop Illegal Fishing, The program of support to tackling IUU Fishing in Southern Africa.

The Common Fisheries Policy. A user's guide. Official Publications of the European Communities, Belgium, 2009

The future of the ACP-EU fisheries relations. Towards more sustainability and improved social and economic well being for ACP coastal communities. Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA), The Netherlands, 2006

The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA), FAO, Rome, 2008

The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA), FAO, Rome, 2010

The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA), FAO, Rome, 2012

TINCH, R., DICKIE, I. & LANZ, B., Cost of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in EU Fisheries. PEW Environmental Group & Economics for the Environment Consultancy Ltd (EFTEC), November 2008

WTO, The Sunken Billions. The economic justification for fisheries reform. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank (Washington D.C.) & FAO (Rome), 2009

WWF 2001, *Hard facts, hidden problems: A review of current data on fisheries subsidies*

LEGISLACIÓN UTILIZADA

1. Legislación Internacional

Convención y Estatuto general sobre el régimen internacional de puertos marítimos. Ginebra, 1923

Convención sobre Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva, Ginebra, 29 de abril de 1958

Convención sobre la conservación de los recursos marinos vivos de Alta Mar, Ginebra, 29 de abril de 1958

Convención de Ginebra sobre el Alta Mar, de 29 de abril de 1958

Convención sobre la Plataforma Continental, Ginebra, 29 de abril de 1958

Convenio Internacional para prevenir la contaminación de los buques (MARPOL), 1973/1978

Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS), 1974

Convenio Internacional de Torremolinos para la seguridad de los buques pesqueros, 1977

Convenio No. 178 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la inspección del trabajo (gente del mar)

Convenio No. 188 de la Organización Internacional del Trabajo sobre el trabajo en el sector pesquero

Convenio sobre el Trabajo Marítimo (MLC 2006) de la Organización Internacional del Trabajo

Multilateral Convention for the prohibition of fishing with long driftnets in the South Pacific. Concluded at Wellington on 24 November 1989

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982

Convenio de las Naciones Unidas sobre las condiciones de inscripción de los buques, 1986

Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en Alta Mar, 1993

Código de Conducta para la Pesca Responsable de 1995

Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de 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, de 1995

Convenio Internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente del mar (STCW), 1995

Plan de Acción Internacional para reducir las capturas incidentales de aves marinas en la pesca con palangre. FAO, Roma, 1999

Plan de Acción Internacional para la conservación y ordenación de los tiburones. FAO, Roma, 1999

Plan de Acción Internacional para la ordenación de la capacidad pesquera. FAO, Roma, 1999

Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. FAO, Roma, 2001

Modelo de Sistema sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. FAO, Roma, 2005

Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. FAO, Roma, 2009

Joint Statement between the European Commission and the United States Government on efforts to combat illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing, Washington, 7 September 2011

2. Legislación Comunitaria

Reglamento (CE) No. 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la Política Pesquera Común [DOUE L 358 de 31 de diciembre de 2002]

Reglamento (CE) No. 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, se modifican los Reglamentos (CEE) No. 2847/93, (CE) No. 1936/2001 y (CE) No. 601/2004, y se derogan los Reglamentos (CE) No. 10093/94 y (CE) No. 1447/1999 [DOUE L 286 de 29/10/2008]

Reglamento (CE) No. 1006/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, relativo a la autorización de las actividades pesqueras de los buques pesqueros comunitarios fuera de las aguas comunitarias y al acceso de los buques de terceros países a las aguas comunitarias, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) No. 2847/93 y (CEE) No. 1627/94 y por el que se deroga el Reglamento (CE) No. 3317/94 [DOUE L 286 de 29/10/2008]

Reglamento (CE) No. 1010/2009 de la Comisión, de 22 de octubre de 2009, que establece normas de desarrollo del Reglamento (CE) No. 1005/2008 del Consejo, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada [DOUE L 280 de 27/10/2009]

Reglamento (CE) No. 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común, se modifican los Reglamentos (CE) No. 847/96, (CE) No. 2371/2002, (CE) No. 811/2004, (CE) No. 768/2005, (CE) No. 2115/2005, (CE) No. 2166/2005, (CE) No. 388/2006, (CE) No. 509/2007, (CE) No. 676/2007, (CE) No. 1098/2007, (CE) No. 1300/2008 y (CE) No. 1342/2008 y se derogan los Reglamentos los Reglamentos (CEE) No. 2847/93, (CE) No. 1627/94 y (CE) No. 1966/2006 [DOUE 343 de 22 de diciembre de 2009]

Reglamento (UE) No. 468/2010 de la Comisión, de 28 de mayo de 2010, por el que se establece la lista de la UE de los buques que practican una pesca ilegal, no declarada y no reglamentada [DOUE L 131 de 29/5/2010]

Reglamento (UE) No. 202/2011 de la Comisión, de 1 de marzo de 2011, por el que se modifican el anexo I del Reglamento (CE) No. 1005/2008 del Consejo en lo que respecta a la definición de productos de la pesca, y el Reglamento (CE) No. 1010/2009 de la Comisión en lo que respecta a los modelos de notificación previa, los criterios de referencia de las inspecciones en puerto y el reconocimiento de los sistemas de documentación de capturas aprobados por organizaciones regionales de ordenación pesquera [DOUE L 57 de 2 de marzo de 2011]

3. Legislación Nacional (España)

Ley 27/92 de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante

Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante [BOE No. 253 de 20 de octubre de 2011]

Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado [BOE No. 75 de 28 de marzo de 2001]

Real Decreto 1134/2002, de 31 de octubre, sobre aplicación de sanciones en materia de pesca marítima a españoles enrolados en buques con abanderamiento de conveniencia [BOE No. 262 de 1 de noviembre de 2002]

Real Decreto-Ley 9/2002, de 13 de diciembre, por el que se adoptan medidas para buques tanque que transporten mercancías peligrosas o contaminantes [BOE No. 299 de 14 de diciembre de 2002]

Real Decreto 410/2008, de 28 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 176/2003 de 14 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las funciones de control e inspección de las actividades de pesca marítima [BOE No. 86 de 9 de abril de 2008]

Real Decreto 1822/2009, de 27 de noviembre, por el que se regula la primera venta de los productos pesqueros [BOE No. 306 de 21 de diciembre de 2009]

4. Otras legislaciones nacionales utilizadas

Australian National Plan of Action to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. Australian Government Department of Agriculture, Fisheries and Forestry. July 2005

Fisheries Management Act 1991, Act. No. 162 of 1991 as amended (Compilation prepared on 30 January 2012 taking into account amendments up to Act No. 46 of 2011)

Namibia's National Plan of Action to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. January 2007

National Plan of Action of the United States of America to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. U.S. Department of State.

Plan de Acción Nacional de Chile para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Servicio Nacional de Pesca, Ministerio de Economía y Energía, República de Chile, 2004. ISBN 956-8365-00-1

Decreto Supremo No. 123, de 3 de mayo de 2004, de aplicación práctica mediante la Resolución del Servicio Nacional de Pesca No. 1659, de 28 de diciembre de 2004 (Res. No. 1659/2004 Sernapesca) por la que se establece el procedimiento para autorizar el ingreso a puertos chilenos de naves pesqueras de pabellón extranjero.

Ley No. 20.509 de 10 de mayo de 2011 [por la que se] implementa la medida de conservación 10-08 (2006) de la Comisión para la conservación de los recursos vivos marinos antárticos.

RESOLUCIONES DE NACIONES UNIDAS

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/44/225 de 22 de diciembre de 1989 sobre la pesca pelágica a gran escala con redes de enmalle de deriva y su repercusión sobre los recursos marinos vivos de los mares y océanos del mundo.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/45/197, de 21 de diciembre de 1990, Pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva y sus efectos sobre los recursos marinos vivos de los océanos y mares del mundo.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/46/215 de 20 de diciembre de 1991. Cuadragésimo sexto periodo de sesiones. Pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva y sus efectos sobre los recursos vivos de los océanos y mares del mundo.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/47/192 de 29 de enero de 1993. Cuadragésimo séptimo periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/47/719)] Conferencia de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y las poblaciones de peces altamente migratorias.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/49/118 de 2 de febrero de 1995. Cuadragésimo noveno periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas [sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/49/729/Add.6)] las capturas incidentales y los descartes en la pesca y sus efectos en el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos vivos del mundo.

Resolución de Naciones Unidas A/RES/49/116, de 22 de febrero de 1995. Cuadragésimo noveno periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/49/729/Add.6)] Pesca no autorizada en zonas sujetas a jurisdicción nacional y sus efectos en los recursos marinos vivos de los océanos y mares del mundo.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/49/116 de 22 de febrero de 1995. Cuadragésimo noveno periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/49/729/Add.8)]. Pesca no autorizada en zonas sujetas a jurisdicción nacional y sus efectos en los recursos marinos vivos de los océanos y mares del mundo.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/50/25 de 4 de enero de 1996- quincuagésimo periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/50/L.36 y Add. 1)] Pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva y sus efectos sobre los recursos marinos vivos de los océanos y mares del mundo; pesca no autorizada en zonas sujetas a jurisdicción nacional y sus efectos en los recursos marinos vivos de los océanos y mares del mundo; y las capturas incidentales y los descartes en la pesca y sus efectos en el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos vivos del mundo.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/57/142 de 26 de febrero de 2003. Quincuagésimo séptimo periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/57/L.49 y Add.I)] Pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva, pesca no autorizada en zonas sujetas a jurisdicción nacional y en Alta Mar y pesca ilícita, no declarada y no reglamentada, capturas incidentales y descartes en la pesca, y otras cuestiones.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/57/143 de 26 de febrero de 2003. Quincuagésimo séptimo periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión a una Comisión Principal (A/57/L.50 y Add. I)] 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.

Resolución de las Naciones Unidas A/RES/59/25, de 17 de enero de 2005. Quincuagésimo noveno periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/59/L.23 y Add.I)]. 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 transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/60/31 de 19 de marzo de 2006. Sexagésimo periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/60/L.23 y Add. I)] 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 transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/61/105 de 6 de marzo de 2007. Sexagésimo primer periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/61/L.38 y Add.I)]. La pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995... e instrumentos conexos.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/62/177 de 28 de febrero de 2008, Sexagésimo segundo periodo de sesiones.

Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/62/L.24 y Add. I)] La pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995... e instrumentos conexos.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/63/112 de 24 de febrero de 2009. Sexagésimo tercer periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/63/L.43 y Add. I)] La pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995... e instrumentos conexos.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/64/72 de 19 de marzo de 2010. Sexagésimo cuarto periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/64/L.29 y Add. I)] La pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995... e instrumentos conexos.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/65/38 de 30 de marzo de 2011. Sexagésimo quinto periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/65/L.21 y Add. I)] La pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995... e instrumentos conexos.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/66/68 de 28 de marzo de 2012. Sexagésimo sexto periodo de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/66/L.22 y Add. I)] La pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995... e instrumentos conexos.

PRINCIPAL JURISPRUDENCIA UTILIZADA

Corte Permanente de Justicia Internacional:

- The Lotus Case; SS. Lotus (France vs Turkey), 1927 PCIJ (Ser. A) No. 10 (Sept. 7) En Collection of Judgments, A.X. Sijthoff's Publishing Company, Leyden, 1927

Tribunal Internacional de Justicia:

- Caso Nottebohm (Liechtenstein vs Guatemala), excepciones preliminares, 1953, fondo 1955.
- Delimitación de la Plataforma Continental del Mar del Norte (República Federal de Alemania vs Dinamarca), 1969.
- Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua vs Estados Unidos), 1984

Tribunal Internacional de Derecho del Mar:

- The M/V Saiga No. 2 (Saint Vincent and the Grenadines vs Guinea), 1999
- The Camouco Case (Panamá vs France), 2000. Pronta liberación.
- Southern Bluefin tuna Cases (Nueva Zelanda vs Japón; Australia vs Japón), 1999
- Monte Confurco Case (Seychelles vs Francia), 2000. Pronta liberación.
- Volga Case (Federación Rusa vs Australia), 2002. Pronta liberación.

Sentencias arbitrales:

- Aramco Case, (Saudi Arabia vs Arabian American Oil Company) 1963 en 27 Annual Digest/International Law Reports

Tribunales nacionales:

- Avis du Conseil d'Etat du 20 novembre 1086 sur la compétence en matière de délits commis à bord des vaisseaux neutres, dans les ports et rades de France (navires Sally et Newton)
- McRuby Case, Court de Cassation, Chambre Criminelle du 3 mai 1995 (95-80.725). En Bulletin Criminel 1995 No. 161, p. 446

DIRECCIONES DE INTERNET CONSULTADAS

NACIONES UNIDAS: www.un.org

Tratados de las Naciones Unidas (Status):

<http://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx>

Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Documentos de la Conferencia):

<http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/lawofthesea-1982.html>

Tribunal Internacional de Derecho del Mar: www.itlos.org

Corte Internacional de Justicia: www.icj-cij.org

FAO: www.fao.org

OECD: www.oecd.org

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO: www.ilo.org

ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO: www.wto.org

BANCO MUNDIAL: www.worldbank.org

PEW Environmental Group: www.portstateperformance.org

Buscadores bibliográficos: www.dialnet.unirioja.es www.ingentaconnect.com

OROPS: www.fao.org/figis/geoserver/factsheets/rfbs.html

- ICCAT: www.iccat.int/en/
- NEAFC: www.neafc.org
- GFCM: www.gfcm.org/gfcm/en
- IOTC: www.iotc.org/English/index.php

- WCPFC: www.wcpfc.int
- FFA: www.ffa.int
- IATTC: www.iattc.org
- CCAMLR: www.ccamlr.org

MOUs:

- Paris MOU: www.parismou.org
- Tokio MOU: www.tokyo-mou.org
- Acuerdo de Viña del Mar: www.acuerdolatino.int.ar
- Caribbean MOU: www.caribbeanmou.org
- Mediterranean MOU: www.medmou.org
- Indian Ocean MOU: www.iomou.org
- Abuja MOU: www.abujamou.org
- Black Sea MOU: www.bsmou.org/default2.htm
- Riyadh MOU: www.riyadh-mou.org

Otros enlaces de interés:

- <http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>
- <http://ec.europa.eu/fisheries/>
- Environmental Justice Foundation: www.ejfoundation.org
- Sea Around Us Project: www.seaaroundus.org
- Equasis:
<http://www.equasis.org/EquasisWeb/restricted/ShipSearch?fs=ShipHistory>
- www.tuna-org.org
- www.stopillegalfishing.com
- Revista MAR edición digital (online): www.seg-social.es/Internet_1/HERRAMIENTASWEB/revistasegsocial/index.htm
- Base de datos online de la FAO sobre las medidas del Estado rector del puerto actualmente en vigor en los distintos Estados:
<http://www.fao.org/fishery/psm/search/en>
- Guardacostas Estados Unidos: www.uscg.mil
- Deep Water Group: www.deepwater.co.nz/n862.html
- <http://cfp-reformwatch.eu/>

