



PRC Vessels Detained for Illegal Fishing in Vanuatu EEZ

Des navires de la RPC détenus pour pêche illégale dans la ZEE du Vanuatu

Ryan Loomis, Heidi Holz

Cleared for public release

Abstract

This document contains the original English-language version and a French translation of CNA's case study examining a 2021 incident in which Vanuatu Maritime Police intercepted two PRC-flagged fishing vessels for suspected IUU fishing activities within Vanuatu's territorial waters, where they did not have permission to fish.

Résumé

Ce document contient la version originale en langue anglaise et une traduction française de l'étude de cas du CNA examinant un incident survenu en 2021 au cours duquel la police maritime du Vanuatu a intercepté deux navires de pêche battant pavillon de la RPC pour des activités de pêche INDNR présumées dans les eaux territoriales du Vanuatu, où ils n'avaient pas l'autorisation de pêcher.

This document contains the best opinion of CNA at the time of issue. It does not necessarily represent the opinion of the sponsor.

Ce document contient la meilleure opinion du CNA au moment de la publication. Il ne représente pas nécessairement l'opinion du promoteur.

Distribution

DISTRIBUTION STATEMENT A. Approved for public release: distribution unlimited.

Distribution

DÉCLARATION DE DISTRIBUTION A. Approuvé pour la diffusion publique : distribution illimitée.

This work was performed under Cooperative Agreement/Grant Award Number: SGECPD19CA0026.

This project has been supported by funding from the U.S. Department of State.

Ce travail a été effectué en vertu de l'accord de coopération ou de l'attribution de subvention numéro : SGECPD19CA0026.

Ce projet a été soutenu par un financement du Département d'État des États-Unis.

Approved by:

December 2021

Approuvé par:

décembre 2021



Maryanne Kivlehan-Wise
Director, China Studies Program
CNA China & Indo-Pacific Security Affairs Division

Request additional copies of this document through inquiries@cna.org
Demandez des copies supplémentaires de ce document via inquiries@cna.org.

Introduction

In recent years, persons, vessels, and corporations based in or tied to the People's Republic of China (PRC) have reportedly engaged in illicit maritime activities around the globe. The reported illicit maritime activities of PRC actors are often at odds with Beijing's rhetoric expressing support for international maritime laws (including the United Nations Convention on the Law of the Sea, or UNCLOS), rules, and norms. Unless it is addressed, this gap between Beijing's rhetoric and the behavior of PRC actors has the potential to undermine the global system of international laws, norms, and conventions that govern the maritime domain.

To examine possible contradictions between the PRC's official rhetoric and the illicit transnational maritime activities reportedly carried out by PRC-based actors, CNA examined 15 cases in which PRC actors have been accused of illegal behavior in the maritime domain between 2018 and 2021. For each case, we examined the following:

- The alleged illegal PRC activity and the types of PRC actors involved
- PRC official policies and narratives about that type of activity (e.g., illegal, unregulated, and unreported (IUU) fishing or human trafficking)
- International, local, and PRC laws, policies, and norms at risk of subversion by the alleged activity
- PRC officials' and media responses to these incidents

This document contains the original English-language version and a French translation of CNA's case study examining a 2021 incident in which Vanuatu Maritime Police intercepted two PRC-flagged fishing vessels for suspected IUU fishing activities within Vanuatu's territorial waters, where they did not have permission to fish.

Introduction

Ces dernières années, des personnes, des navires et des sociétés basés en République populaire de Chine (RPC) ou liés à celle-ci se seraient livrés à des activités maritimes illicites dans le monde entier. Les activités maritimes illicites des acteurs de la RPC signalées sont souvent en contradiction avec la rhétorique de Pékin exprimant son soutien aux lois maritimes (y compris la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ou UNCLOS) et aux règles et normes internationales. À moins qu'il ne soit comblé, cet écart entre la rhétorique de Pékin et le comportement des acteurs de la RPC a le potentiel de saper le système mondial de lois, normes et conventions internationales qui régissent le domaine maritime.

Afin d'examiner les contradictions possibles entre la rhétorique officielle de la RPC et les activités maritimes transnationales illicites qui auraient été menées par des acteurs basés en RPC, le CNA a examiné 15 cas dans lesquels des acteurs de la RPC ont été accusés de comportement illégal dans le domaine maritime entre 2018 et 2021. Pour chaque cas, nous avons examiné les éléments suivants :

- L'activité illicite présumée de la RPC et les types d'acteurs de la RPC impliqués
- Les politiques et récits officiels de la RPC sur ce type d'activité (p. ex., pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INDNR) ou traite de personnes)
- Les lois, politiques et normes internationales, locales et de la RPC susceptibles d'être subverties par l'activité présumée
- Les réponses des responsables de la RPC et des médias à ces incidents

Ce document contient la version originale en langue anglaise et une traduction française de l'étude de cas du CNA examinant un incident survenu en 2021 au cours duquel la police maritime du Vanuatu a intercepté deux navires de pêche battant pavillon de la RPC pour des activités de pêche INDNR présumées dans les eaux territoriales du Vanuatu, où ils n'avaient pas l'autorisation de pêcher.

English: PRC vessels detained for illegal fishing in Vanuatu EEZ



Image source: Daily Post Vanuatu.

Vanuatu authorities detained PRC-flagged fishing vessels Dong Gang Xing 13 and 16 on January 19, 2021, for suspected illegal fishing within Vanuatu's territorial waters. The vessels had permission to fish within Vanuatu's EEZ but not within its 12-mile territorial waters, where they were caught with their Automatic Identification Systems (AIS) turned off.

Alleged PRC activity	What the PRC says about the activity
<p>On January 19, 2021, a Vanuatu Maritime Police vessel intercepted two PRC-flagged fishing vessels, <i>Dong Gang Xing 13</i> and <i>Dong Gang Xing 16</i>, for suspected IUU fishing activities within Vanuatu's territorial waters.¹ Vanuatu prosecutors alleged that the ship operators engaged in illegal fishing without a license, turned off their satellite transponders while in Vanuatu's waters, and possessed a driftnet in violation of Vanuatu's Fisheries Act.² The ships' owner, Zhuhai Dong Gang Xing Ocean Fishing Co., refuted these charges at the time of the arrest of the ships and crew.³ On May 18, 2021, the 14 detained PRC nationals pleaded not guilty on all charges in Vanuatu's Supreme Court.⁴ As of August 18, 2021, the ruling in the case has not been publicly reported, and Vanuatu authorities have not responded to requests for information.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PRC media reports published in English and French—official languages of Vanuatu—portray the PRC as an enforcer of international laws and norms related to the protection of fisheries.⁵ • In a likely effort to downplay the incident, neither the PRC embassy in Vanuatu nor the PRC MFA responded to requests for comment about the case.⁶ Similarly, PRC media directed at foreign audiences did not report on the case.⁷ • The few Chinese-language PRC media reports observed asserted that this was the first time that Vanuatu had detained a PRC fishing boat.⁸ • A May 2021 PRC embassy publication portrays China as a source of aid that has contributed to Vanuatu's development, including the development of its fishing industry.⁹

Laws, rules, and norms at risk	
Based on these reports, the following laws and conventions may be at risk of subversion by PRC-based actors:	
International Conventions	<ul style="list-style-type: none"> • UNCLOS, Part V Articles 62 and 73¹⁰ • United Nations General Assembly Resolution 52/29 Banning All Large-Scale Driftnet Fishing, June 1998
Regional Fishery Provisions	<ul style="list-style-type: none"> • The Western and Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC), Part V¹¹
Vanuatu Laws	<ul style="list-style-type: none"> • Vanuatu Fisheries Act No. 10 (2014), Part 14¹² • Vanuatu Maritime Zones Act 2010, Part 4¹³
PRC Laws, Policy¹⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Distant Water Fishery Supervisory Regulation, Revised 2017¹⁵ • PRC Fisheries Law, Revised 2013¹⁶

French: Des navires de la RPC détenus pour pêche illégale dans la ZEE du Vanuatu



Source de l'image : Daily Post Vanuatu.

Le 19 janvier 2021, les autorités du Vanuatu ont arrêté les navires de pêche Dong Gang Xing 13 et 16, battant pavillon de la RPC, pour pêche illégale présumée dans les eaux territoriales du Vanuatu. Les navires avaient l'autorisation de pêcher dans la ZEE du Vanuatu mais non dans les limites de ses eaux territoriales (environ 7,5 km), où ils ont été arrêtés avec leurs systèmes d'identification automatique (SIA) éteints.

Activité présumée de la RPC

Le 19 janvier 2021, un navire de la police maritime du Vanuatu a intercepté deux navires de pêche battant pavillon de la RPC, le *Dong Gang Xing 13* et le *Dong Gang Xing 16*, pour des activités de pêche INN présumées dans les eaux territoriales du Vanuatu.¹ Les procureurs du Vanuatu ont prétendu que les exploitants du navire se sont livrés à des activités de pêche illégale sans permis, ont éteint leurs transpondeurs satellites alors qu'ils se trouvaient dans les eaux du Vanuatu et possédaient un filet dérivant en violation de la Loi sur la pêche du Vanuatu.² Le propriétaire des navires, Zhuhai Dong Gang Xing Ocean Fishing Co., a réfuté ces accusations au moment de l'arrestation des navires et de l'équipage.³ Le 18 mai 2021, les 14 ressortissants de la RPC détenus ont plaidé non coupables de tous les chefs d'accusation devant la Cour suprême du Vanuatu.⁴ Au 18 août 2021, le jugement dans cette affaire n'a pas été rendu public et les autorités du Vanuatu n'ont pas répondu aux demandes d'information.

Ce que la RPC dit à propos de l'activité

- Les rapports médiatiques de la RPC publiés en anglais et en français – langues officielles du Vanuatu – présentent la RPC comme un organisme chargé de faire respecter les lois et les normes internationales relatives à la protection de la pêche.⁵
- Dans un effort probable pour minimiser l'incident, ni l'ambassade de la RPC au Vanuatu ni le ministère des affaires étrangères de la RPC n'ont répondu aux demandes de commentaires à propos de cette affaire.⁶ De même, les médias de la RPC qui s'adressent à un public étranger n'ont pas communiqué sur l'affaire.⁷
- Les quelques médias en langue chinoise de la RPC observés ont affirmé que c'était la première fois que le Vanuatu détenait un navire de pêche de la RPC.⁸
- Une publication de l'ambassade de la RPC datant de mai 2021 présente la Chine comme une source d'aide qui a contribué au développement du Vanuatu, notamment au développement de son industrie de la pêche.⁹

Lois, règles et normes en danger

Sur la base de ces rapports, les lois et conventions suivantes risquent d'être subverties par des acteurs basés en RPC :

<i>Conventions internationales</i>	<ul style="list-style-type: none">• CNUDM, Partie V, Articles 62 et 73¹⁰• Résolution 52/29 de l'Assemblée générale des Nations unies interdisant toute pêche au filet dérivant à grande échelle, juin 1998
<i>Dispositions relatives à la pêche régionale</i>	<ul style="list-style-type: none">• La Commission des pêches pour le Pacifique occidental et central (WCPFC), Partie V¹¹
<i>Lois du Vanuatu</i>	<ul style="list-style-type: none">• Loi sur la pêche de Vanuatu n° 10 (2014), Partie 14¹²• Loi de 2010 sur les zones maritimes de Vanuatu, Partie 4¹³
<i>Lois et politique de la RPC¹⁴</i>	<ul style="list-style-type: none">• Règlement de surveillance de la pêche en eaux lointaines, révisé en 2017¹⁵• Loi sur la pêche de la RPC, révisée en 2013¹⁶

Endnotes

¹ Glenda Willie, “Chinese Fishing Vessels Seized,” *Daily Post Vanuatu*, Jan. 22, 2021, https://www.dailypost.vu/news/chinese-fishing-vessels-seized/article_7f921a84-5c33-11eb-8c48-8b7b17bf15d2.html.

² Dan McGarry, “Chinese Fishing Captains Face Jail, Big Fines for Alleged Illegal Fishing in Vanuatu,” *The Guardian*, Feb. 16, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/feb/17/chinese-fishing-captains-face-jail-big-fines-for-alleged-fishing-in-vanuatu>.

³ *Ibid.*

⁴ Hilaire Bule and Glenda Willie, “14 Plead Not Guilty,” *Daily Post Vanuatu*, May 19, 2021, https://www.dailypost.vu/news/14-plead-not-guilty/article_5d5df734-b82d-11eb-bc45-a38a2e0ce52e.html.

⁵ The third official language of Vanuatu is Bislama, a language in which PRC media does not produce content. For English and French examples of this narrative, see “China vows harsher punishment for illegal pelagic fishing,” *Xinhua*, Mar. 30, 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-03/30/c_138930711.htm.; Alok Gupta, “China cracks down on illegal deep sea fishing,” *CGTN*, Mar. 2, 2018, <https://news.cgtn.com/news/796b444f35677a6333566d54/index.html>.; “Amended Regulations on Administration of Distant Water Fishery Released by Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the People’s Republic of China,” *Global Times*, Mar. 24, 2020, <https://www.globaltimes.cn/content/1183552.shtml>.; “China investigates detention of Chinese boat in Ecuador for illegal fishing [La Chine enquête sur la détention d’un bateau chinois en Equateur pour pêche illégale],” *People’s Daily French Edition*, Aug. 3, 2017, <http://french.peopledaily.com.cn/Chine/n3/2017/0830/c31354-9262009.html>.; “More than ten whales visible in southern China [Plus de dix baleines visibles dans le sud de la Chine],” *Xinhua French*, Mar. 30, 2018, http://french.xinhuanet.com/2018-03/30/c_137077920.htm.

⁶ See, for example, Glenda Willie, “The Chinese Embassy in Port Vila Did Not Respond to Requests for Comment,” *Daily Post Vanuatu*, Mar. 15, 2021, https://www.dailypost.vu/news/chinese-nationals-pi-next-week/article_7950988c-8517-11eb-a64d-af2fea32f071.html.; “Vanuatu Detains Chinese Fishing Boats, Russian Yacht,” Agence France Press, Jan. 30, 2021, <https://www.france24.com/en/live-news/20210130-vanuatu-detains-chinese-fishing-boats-russian-yachtS>.

⁷ CNA did not observe any PRC media reporting on the incident in English or French—two official languages of Vanuatu.

⁸ Hou Jianxin, “Foreign media: Vanuatu detains a Russian yacht and two Chinese fishing boats,” 外媒：瓦努阿图扣留一艘俄游艇和两艘中国渔船, *Global Times 环球网*, Jan. 30, 2021, <https://world.huanqiu.com/article/41jCQrAoE56>.

⁹ Vanuatu-China Friendship Association and Chinese Embassy in Vanuatu, “China-Vanuatu Poverty Alleviation Cooperation Contributes to Vanuatu’s Economic and Social Development,” *Daily Post Vanuatu*, May 10, 2021, <http://vu.china-embassy.org/eng/sxw/t1874512.htm>.

¹⁰ UNCLOS articles governing the utilization of resources within the exclusive economic zone of a coastal state, See: *United Nations Convention on Law of the Sea Part V Exclusive Economic Zone* (1982), https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part5.htm.

¹¹ WCPFC article 5, which requires members to implement and enforce conservation and management, See: The Western and Central Pacific Fisheries Commission, “How WCPFC Enforces the Rules: Fact Sheet,” WCPFC, accessed Aug. 13, 2021 <https://iwlearn.net/resolveuid/69a81d6e417d8b72b86c973241fe2945>.

¹² Vanuatu Fisheries Act Part 14 Bans Driftnet Fishing, see: *Fisheries Act No. 10 of 2014, Part 14 - Ban on Driftnet Fishing*, Republic of Vanuatu, accessed Aug. 18, 2021, UN FAO, <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/van143413.pdf>.

¹³ *Maritime Zones Act 2010, Part 4, Rights and jurisdiction of Vanuatu in its exclusive economic zone* Republic of Vanuatu, (2010), accessed Aug. 18, 2021, https://www.ffa.int/system/files/Maritime_Zones_Act_2010.pdf.

¹⁴ Including laws, policies, regulations, and proposed regulations that prohibit the alleged activity within the PRC territorial waters and EEZ.

¹⁵ *Distant Water Fishing Supervisory Provisions/Provisions for the Administration of Pelagic Fishery* [远洋渔业管理规定], Ministry of Agriculture, (Apr. 14, 2003), Law of China, http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=45795.

¹⁶ *Fisheries Law of the People's Republic of China (2013 Amendment) [Effective]* [中华人民共和国渔业法(2013 修正) [现行有效]], Ministry of Environment and Ecology, (Dec. 28, 2013), Law of China, <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=18148&lib=law>.

page intentionally left blank.

This report was written by CNA's China and Indo-Pacific Security Affairs Division (CIP).

CNA's China and Indo-Pacific Security Affairs Division provides its sponsors with timely, data-based analyses on a wide range of security issues across the Indo-Pacific region, providing decision-makers the context they need to make informed choices and plans.

CNA is a not-for-profit research organization that serves the public interest by providing in-depth analysis and result-oriented solutions to help government leaders choose the best course of action in setting policy and managing operations.



Dedicated to the Safety and Security of the Nation

IIM-2021-U-031287-Final

3003 Washington Boulevard, Arlington, VA 22201

www.cna.org • 703-824-2000