



Acordos internacionais de acesso à pesca

Desafios e oportunidades para otimizar
os impactos do desenvolvimento



United
Nations



Acordos internacionais de acesso à pesca

Desafios e oportunidades para otimizar
os impactos do desenvolvimento



**United
Nations**

Genebra, 2024

© 2024, Nações Unidas

Esta obra está disponível em acesso aberto, obedecendo à licença Creative Commons criada para organizações intergovernamentais, em <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

As designações utilizadas e a apresentação do material em qualquer mapa desta obra não implicam a expressão de qualquer opinião por parte das Nações Unidas relativamente ao estatuto jurídico de qualquer país, território, cidade ou área ou das suas autoridades, ou relativamente à delimitação das suas fronteiras ou limites.

A menção de qualquer empresa ou processo licenciado não implica o aval das Nações Unidas.

São permitidas fotocópias e reproduções de trechos com os devidos créditos.

Este documento é publicado sem tradução oficial.

Publicação das Nações Unidas emitida pela
Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento.

UNCTAD/ALDC/2024/2

eISBN: 978-92-1-106526-8

Agradecimentos

Esta publicação foi preparada sob a orientação geral de Paul Akiwumi, Director da Divisão para África, PMA e Programas Especiais, por uma equipa liderada por Mussie Delelegn (Chefe Interino da Divisão de Capacidades Produtivas e Desenvolvimento Sustentável). A investigação foi coordenada por Johanna Silvander, com comentários por Lisa Borgatti. Benedetta Simonini prestou apoio na formatação e na revisão de quadros e figuras.

A CNUCED reconhece com gratidão as contribuições do Lahsen Ababouch, antigo Director da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.



Lista de acrónimos

AFJN	Áreas (marinhas) fora da jurisdição nacional
AIS	Sistema de Identificação Automática
AMEP	Acordo sobre Medidas do Estado do Porto para Prevenir, Impedir e Eliminar a Pesca INN
APE	Acordo de Parceria Económica
APPS	Acordos de parceria no domínio da pesca sustentável
BBNJ	Biodiversidade das zonas fora da jurisdição nacional
BdC	Bandeira de conveniência
CCAMLR	Comissão para a Conservação da Fauna e da Flora Marinhas do Antártico
CDB	Convenção sobre a Diversidade Biológica
CDS	Regime de documentação das capturas
CITES	Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção
CNUCED	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
CNUMD	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
COFA	Associação das Pescas Ultramarinas da China
CVG	Cadeia de valor global
DSF	Pesca de profundidade
DVDEB	Directrizes voluntárias para o desempenho do Estado de bandeira
FAD	Dispositivo de agregação de peixes
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FFA	Agência das Pescas do Fórum das Ilhas do Pacífico
GFW	Observatório Global da Pesca
HMTC	Termos e condições mínimos harmonizados para os acordos de acesso à pesca nos PIP.
IATTC	Comissão Interamericana do Atum Tropical
ICCAT	Comissão Internacional para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico
INN	Pesca ilegal, não declarada e não regulamentada
IOTC	Comissão do Atum do Oceano Índico
KOFA	Associação das Pescas Ultramarinas da Coreia
MCR	Medidas comerciais restritivas



MCV	Monitorização, controlo e vigilância
MSC	Marine Stewardship Council (Conselho de Administração Marinha)
OACPS	Organização dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OFP	Programa Oceânico de Pesca (OFP) da Comunidade do Pacífico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMO	Oceano Índico Ocidental
ONG	Organização Não-Governamental
OPOC	Oceano Pacífico Ocidental e Central
ORGP	Organização regional de gestão das pescas
PCP	Política Comum das Pescas da União Europeia
PEID	Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento
PIP	Países insulares do Pacífico
PL	Pesca longínqua
PNA	Partes no Acordo de Nauru
RMS	Rendimento máximo sustentável
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SCM	(Acordo da OMC sobre) Subsídios e Medidas de Compensação
SPC	Secretariado da Comissão do Pacífico
SPREP	Secretariado do Programa Regional do Ambiente do Pacífico
TDS	Regime de documentação comercial
USP	Universidade do Pacífico Sul
UVI	Identificador único do navio
VDS	Esquema do dia do navio
VGCDs	Directrizes voluntárias para os regimes de documentação das capturas
VMS	Sistema de Localização de Navios
WCPFC	Comissão das Pescas do Pacífico Ocidental e Central
ZEE	Zona Económica Exclusiva



Índice

Capítulo I

Introdução	1
-------------------------	----------

Capítulo II

Quadro jurídico dos regimes de acesso à pesca	7
--	----------

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)	9
Outros instrumentos internacionais relevantes	11
Acordo de Conformidade da FAO	11
Acordo das Nações Unidas sobre as Unidades Populacionais de Peixes	12
Código de Conduta da FAO para uma Pesca Responsável	12
Instrumentos de luta contra a pesca ilegal, Não regulamentada, Não declarada	13
Acordo da OMC sobre os Subsídios à Pesca	17

Capítulo III

Panorâmica dos acordos de acesso à pesca passados e actuais..	19
--	-----------

Tipologia e modalidades	21
Compensação	23
Evolução dos acordos de acesso à pesca	26
Métodos de acompanhamento e análise dos acordos de acesso à pesca e da frota de pesca longínqua	26
Pesca em águas longínquas no período 1950-1994	27
A Pesca em águas longínquas na actualidade	29
Aspectos socioeconómicos dos principais regimes de acesso à pesca	31
Abordagens das principais nações que praticam a pesca longínqua relativamente aos acordos de acesso à pesca	33
União Europeia (UE)	33
Estados Unidos da América (EUA)	36
Japão	37
China	39
República da Coreia	41
Taiwan Província da China	42



Panorâmica dos principais detentores de recursos e das suas abordagens	43
África	43
Ilhas do Pacífico	50
Ásia	55
América Latina	57

Capítulo IV

Questões fundamentais e implicações dos acordos de acesso à pesca para a sustentabilidade global das pescas 59

Medidas de conservação e de gestão	61
Transparência e equidade	62
Subsídios à pesca, pesca excessiva e excesso de capacidade	64
Transbordo	65
Práticas e comércio insustentáveis e ilícitos na pesca longínqua	67
Coerência das políticas em águas nacionais e distantes	69
Acordos de acesso à pesca e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.....	70

Capítulo V

Conclusões e recomendações 73

Garantir que os acordos de acesso à pesca respeitam as medidas de conservação e gestão	76
Garantir acordos de acesso à pesca transparentes e equitativos	77
Eliminar os subsídios que favorecem o excesso de capacidade e a pesca excessiva	78
Eliminar as práticas e o comércio insustentáveis e ilícitos	79
Coerência das políticas entre a pesca doméstica e a pesca longínqua	80
Alinhar os acordos de acesso à pesca com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável	81
Reforçar as capacidades institucionais e técnicas	81

Anexo I: Principais Instrumentos Internacionais relacionados com a Gestão das Pescas	83
--	----

Referências	85
-------------------	----



Lista de figuras

Figura 1. Principais instrumentos internacionais relevantes para os acordos de acesso à pesca	9
Figura 2. Zonas marítimas definidas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982	9
Figura 3. Quadro regulamentar internacional para o combate à pesca ilegal, Não Regulamentada e Não Declarada (INN)	14
Figura 4. Principais países de PL e suas capturas acumuladas no período 1950-1995	28
Figura 5. Espécies de peixes capturadas pelas frotas de PL no período 1950-1995	29
Figura 6. Proporção do esforço de pesca das dez principais frotas de PL com base nos dados AIS do Global Fishing Watch, 2016-2017	30
Figura 7. Acordos de acesso da UE à pesca em todo o mundo	35
Figura 8. Benefícios económicos para os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento do Pacífico	51

Lista de quadros

Quadro 1. Tipologia dos convénios de acesso à pesca	22
Quadro 2. As diferentes formas de compensação para a concessão de acesso à pesca	25
Quadro 3. Principais detentores de recursos haliêuticos, suas nações PL e espécies visadas	45
Quadro 4. Importância da pesca para as of Ilhas do Pacífico	50
Quadro 5. Principais organizações regionais que apoiam o desenvolvimento da pesca nas of Ilhas do Pacífico	52
Quadro 6. Orientações para os Países Insulares do Pacífico no âmbito dos HMTTC para o acesso de navios de pesca estrangeiros	53
Quadro 7. Reconstrução dos dados de captura, valor de desembarque e taxas de compensação dos peixes capturados pelas frotas da UE e da China ao largo da costa dos países da África Ocidental	62
Quadro 8. Média anual de capturas e perdas de receitas brutas e impactos económicos como resultado de pesca INN	68
Quadro 9. Objectivos e elementos orientados para a ação da coerência das políticas para o desenvolvimento	70
Quadro 10. Metas do ODS 14 directamente relevantes para os acordos de acesso à pesca	71
Quadro 11. Princípios-chave a ter em conta nos acordos internacionais de acesso à pesca	75



Resumo executivo

As pescas representam um potencial significativo para vários países, em especial para os países em desenvolvimento e os menos desenvolvidos, desde a geração de receitas até às oportunidades de criação de valor acrescentado, criação de emprego, redução da pobreza, segurança alimentar e nutrição, sustentabilidade ambiental, desenvolvimento comunitário e contribuições culturais. Tal como acontece com muitas exportações agrícolas, se forem aproveitadas de forma sustentável, há ganhos dinâmicos a serem alcançados. Estes podem ser fundamentais para promover a competitividade, cumprir normas de qualidade e segurança alimentar, bem como facilitar a actualização tecnológica e as ligações produtivas no sector das pescas.

Para além do esforço de pesca nacional, a pesca longínqua (PL) existe há séculos e tem permitido a muitas nações, principalmente da Ásia e da Europa, procurar recursos pesqueiros distantes em todo o mundo. Durante o século XX, o desenvolvimento de novos mercados para o peixe e os produtos do mar na Ásia, na Europa e na América do Norte estimulou a construção de frotas por parte de nações que desejavam tornar-se actores principais na nova ordem de pesca. As nações que praticam a pesca longínqua (NPL) procuram recursos haliêuticos nas Zonas Económicas Alargadas (ZEE) dos estados costeiros, os detentores dos recursos, em troca de várias formas de compensação.

A partir dos anos 50, os estados costeiros contestaram o livre acesso das frotas de PL às suas pescarias, alargando as suas reivindicações de mar territorial de 3 para 12 milhas ou mais, o que provocou conflitos e confrontos com as nações de PL ou as suas frotas. Realizou-se um debate mundial sobre os direitos e a jurisdição

dos países sobre o oceano, que conduziu à adopção da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) de 1982,¹ que atribuiu aos países costeiros a responsabilidade de gerir os recursos naturais do oceano, incluindo as pescas, dentro das suas (ZEE) de 200 milhas.

Os acordos internacionais de acesso à pesca (AIAP) foram elaborados nos últimos trinta anos e constituem o quadro jurídico sob o qual ocorrem as actividades PL. Os AIAPs estão baseados em disposições específicas da CNUDM que:

- ✓ confirmam a soberania dos países costeiros sobre as suas respectivas ZEE;
- ✓ estabelecem um regime em que os países costeiros possam conceder a outros países o acesso ao excedente das capturas autorizadas nas suas ZEE; e
- ✓ incentivam os estados a cooperarem entre si na conservação e gestão dos recursos marinhos vivos no alto mar através da criação de organizações regionais de gestão das pescas (ORGP).

Os AIAP foram ainda moldados pelos avanços tecnológicos nas artes de pesca, na eficiência do combustível, no processamento no mar e na refrigeração/congelamento, no transbordo e na expansão das cadeias de abastecimento de produtos do mar, dos serviços alimentares e dos mercados. Estas inovações alteraram significativamente a paisagem do sector das pescas, permitindo aos navios de PL aceder à maior parte do oceano durante longos períodos de tempo e capturar mais peixe longe de casa. Simultaneamente, as cadeias de abastecimento de peixe e marisco tornaram-se amplamente

¹ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Montego Bay, 10 de Dezembro de 1982 (entrada em vigor em 16 de Novembro de 1994), Série de Tratados das Nações Unidas Vol. 1833, n.º 31363.

globalizadas, com a colheita a ser cada vez mais manuseada por mais operadores, incluindo navios de transbordo, transformadores, distribuidores, serviços alimentares e retalhistas.

O actual quadro jurídico dos acordos internacionais de acesso à pesca inclui o “direito material” dos tratados internacionais vinculativos e o “direito não formal” das directrizes e códigos de conduta não vinculativos (ver anexo I).

Em 2015, os Estados membros da ONU adoptaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ADS) com 17 Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que fornecem um quadro global para moldar as estratégias de desenvolvimento dos países, organizações internacionais, universidades, indústria e sociedade civil. O Objectivo de Desenvolvimento Sustentável ODS 14 procura conservar e utilizar de forma sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos, confirmando a proeminência das questões relativas aos oceanos na agenda global e colocando a saúde dos oceanos no centro do desenvolvimento sustentável. Tem sete metas e três meios de implementação dedicados às interações da humanidade com o oceano, seis dos quais têm relevância para os acordos internacionais de acesso à pesca.²

Actualmente, os AIAP proporcionam oportunidades económicas aos países de PL e às empresas capazes de pescar mais longe. No entanto, são regularmente questionados quanto ao facto de os seus resultados serem benéficos para os estados costeiros, especialmente para os países em desenvolvimento, e para a sustentabilidade das suas pescarias e dos meios de subsistência das comunidades costeiras que delas dependem.

O mercado mundial dos convénios e acordos de acesso à pesca envolve muitos países e empresas de PL (requerentes de recursos) que negociam modalidades e condições de acesso aos recursos

haliêuticos nas ZEE dos estados costeiros (detentores de recursos). Consoante a modalidade de acesso, os acordos foram classificados em acordos de primeira ou de segunda geração. Num acordo de primeira geração, o requerente de recursos obtém o direito de pescar na ZEE de um estado costeiro pagando uma renda pelo recurso (dinheiro pelo acesso), ao passo que num acordo de segunda geração, as nações e as empresas de PL obtêm acesso a uma zona de pesca da ZEE registando os navios no país ou fazendo um investimento local que lhes dá direito a uma licença de pesca.

De qualquer modo, a situação tem sido muito dinâmica nas últimas décadas, com esforços de adaptação à diversidade dos intervenientes, aos seus interesses e capacidades e aos tipos de pescarias em causa. Consequentemente, os convénios de acesso à pesca evoluíram ao longo do tempo e em diferentes contextos regionais para uma vasta constelação de acordos que reflectem as capacidades técnicas e institucionais e a influência das partes interessadas na negociação e execução dos convénios. A sua negociação e aplicação são influenciadas por vários factores, nomeadamente a situação económica do estado costeiro e a sua capacidade institucional e técnica, a geopolítica e os interesses conflitantes dos estados regionais e internacionais, bem como o facto de o acordo dizer respeito às unidades populacionais de peixes de uma ZEE, a uma zona transfronteiriça entre várias ZEE ou ao alto mar. A tipologia de AIAP resultante abrange os seguintes tipos de acordos:

✓ **Acordos de acesso entre governos,**

em que o estado costeiro negocia directamente com o estado/entidade de PL as condições e modalidades de concessão de acesso às pescarias da sua ZEE. O acordo pode ser bilateral (por exemplo, acordos entre a UE e estados costeiros individuais) ou plurilateral (por exemplo, acordo entre os EUA e os

² Ver <https://www.globalgoals.org/goals/14-life-below-water/>

países insulares do Pacífico [PIP]). O acordo estabelece frequentemente a compensação e as suas modalidades, o número e o tipo de navios de PL, as espécies-alvo, a duração e as quotas autorizadas a capturar.

- ✓ **Os acordos de acesso entre um estado costeiro e uma empresa privada ou uma associação do sector** seguem frequentemente um padrão semelhante ao dos acordos bilaterais. Estabelecem um período de tempo específico durante o qual um navio é autorizado a pescar, as espécies de peixe e as quotas permitidas a capturar. Em ambos os casos, o navio estrangeiro mantém a bandeira do seu país de origem. Os acordos de certos estados costeiros com o Japão e a província chinesa de Taiwan são um exemplo de acordos de acesso entre o estado e o sector privado.
- ✓ Os navios de PL podem também utilizar **acordos de fretamento** ou **joint ventures** para aceder aos recursos haliêuticos de outro país. Um contracto de fretamento é um contracto de aluguer entre um navio de PL e uma empresa sediada no estado costeiro. A empresa do estado costeiro aluga essencialmente o navio estrangeiro, incluindo o aluguer da sua tripulação para realizar operações de pesca. Muitas vezes, a bandeira do navio estrangeiro mantém-se, apesar de ser alugado pela empresa do país costeiro.
- ✓ Numa **joint venture**, existe um acordo de parceria entre a empresa do país costeiro e a empresa PL – frequentemente com a empresa do país costeiro a deter pelo menos 51% da empresa.

Quer se trate de um **acordo de fretamento** ou de uma **joint venture**, espera-se que haja uma **transferência**

significativa de conhecimentos da empresa PL para a empresa do estado costeiro, especialmente porque tanto os contractos de fretamento como as **joint ventures** exigem frequentemente que uma parte da tripulação seja proveniente do estado costeiro.

A compensação pelo acesso aos recursos haliêuticos pode ser monetária, não monetária ou uma combinação de ambas. A compensação não monetária pode assumir diversas formas, incluindo assistência técnica e formação, construção de infra-estruturas, fornecimento de navios de pesca, barcos de patrulha, equipamento de monitorização, controlo e vigilância (MCV), ajuda ao sector da pesca artesanal ou industrial, acesso aos mercados e concessões noutros sectores das relações comerciais.

Teoricamente, as condições de mercado determinam o valor monetário que o estado costeiro pode negociar contra a concessão de acesso aos recursos da sua ZEE. Além disso, a forma de compensação deve ter em conta o impacto ecológico do acordo nos recursos haliêuticos da ZEE e nos seus serviços ecossistémicos. O utilizador dos recursos deve compensar qualquer impacto ecológico negativo e os custos de regeneração destes serviços ecossistémicos, em conformidade com os instrumentos internacionais que promovem a abordagem ecossistémica da gestão das pescas^{3, 4}.

Para além da taxa de compensação, os AIAP podem gerar emprego significativo e valor acrescentado tanto nos países de PL como nos proprietários dos recursos, nos domínios da pesca, da transformação, da construção naval, dos abastecimentos, da reparação e manutenção, do reabastecimento e do transbordo. Em vários países da Europa (por exemplo, Espanha, França, Itália) ou da Ásia (por exemplo, China, Japão), de África (por exemplo, Marrocos, Costa do

³ <https://www.fao.org/fishery/en/eaf-net/about/what-is-eaf>

⁴ <https://www.fao.org/3/I0151E/I0151e.pdf>

Marfim, Moçambique), do Oceano Índico (por exemplo, Maurícia, Madagáscar) ou do Oceano Pacífico (por exemplo, Fiji, Ilhas Salomão), os acordos de pesca geram empregos significativos e valor acrescentado, e a consideração política de manter estes empregos é tida em conta aquando da negociação dos acordos.

Não é fácil aceder às informações e aos dados necessários para estudar os AIAP e a composição e as operações globais das frotas de PL. Muitos acordos não divulgam informações sobre as condições e as modalidades dos seus métodos de negociação e de aplicação. Para resolver este problema, foram desenvolvidos métodos de localização alternativos e independentes, por exemplo para identificar e monitorizar os navios de PL, as zonas oceânicas exploradas e as estimativas de capturas correspondentes. Estes métodos foram desenvolvidos com recurso a diferentes abordagens de reconstrução das capturas, tecnologias e outros sistemas de modelação complexos.

Os recentes desenvolvimentos tecnológicos no domínio da aprendizagem automática e dos dados de satélite melhoraram significativamente a capacidade de examinar e monitorizar a pesca e as pescarias a nível mundial e a precisão da estimativa dos esforços de pesca em todo o mundo ao nível dos navios individuais. As novas tecnologias, que utilizam sistemas de identificação automática (AIS) e sistemas de monitorização de navios (VMS), são utilizadas para identificar quando e onde um navio de pesca está a operar, que tipo de arte de pesca está provavelmente a ser utilizada e para estimar o esforço de pesca quase em tempo real. Estes novos instrumentos e métodos de investigação aumentam a capacidade dos peritos em pescas, dos gestores e dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei para compreender melhor e controlar as actividades de pesca ao largo, bem como para avaliar as implicações económicas e ecológicas dessas actividades.

Utilizando estas tecnologias, os estudos cartografaram as dez principais nações/frotas de PL do mundo e os 20 principais países onde operam. O mapeamento mostra que as cinco principais frotas de PL representam 89% das operações das frotas de PL, com as frotas da China e da Província de Taiwan da China a representarem quase 60% de todo o esforço global de PL, e o Japão, a Coreia do Sul e a Espanha a representarem, cada um, cerca de 10% do esforço de pesca de PL. Estas cinco principais nações de pesca longínqua dirigem-se a quatro regiões principais do oceano: o Pacífico, a África Ocidental, a África Oriental e a América do Sul. Utilizam principalmente quatro tipos de artes de pesca: palangres, toneiras de lulas, arrasto e redes de cerco. O comprimento destes navios varia geralmente entre 20 e 90 metros, podendo por vezes ser ainda maior. Os arrastões da China, Espanha e Coreia do Sul operam na costa ocidental de África, em particular na Guiné-Bissau, Mauritânia, Angola, República do Congo e Serra Leoa. Os navios de pesca da lula dirigem-se principalmente à América do Sul, incluindo as Ilhas Falkland (Malvinas), a Argentina, o Peru, o Uruguai e o Chile e, em menor escala, a República do Congo.

Um estudo recente dos principais acordos de acesso às pescarias marinhas actualmente em vigor sublinha o carácter dinâmico do acesso, na medida em que os estados e as empresas que detêm e procuram os recursos mudam e experimentam constantemente a forma como a concepção dos acordos de acesso pode melhor atingir os seus objectivos dinâmicos. Embora os esforços no sentido das “melhores práticas” nos acordos de acesso sejam vitais, a natureza e as consequências dos AIAP são, em última análise, uma questão empírica específica de cada caso. Além disso, a gama de rendas extraídas das empresas depende das suas estruturas operacionais e regulamentares, bem como do seu posicionamento nas cadeias de valor globais (CVG).

Embora os estados costeiros e as nações e empresas de PL continuem a ser as partes negociadoras dos AIAP, as organizações da sociedade civil influenciam cada vez mais o debate em torno do acesso e das condições de acesso através de lóbing e de acções directas. Estas organizações vão desde pequenos grupos de pescadores locais até algumas das maiores ONG ambientais internacionais.

Existe uma tendência generalizada entre os estados costeiros para aumentar os rendimentos internos dos acordos de acesso à pesca. Estes retornos vão desde a influência geopolítica às taxas de licenciamento, à criação de emprego e ao acréscimo de valor, cada um dos quais exige uma atenção especial. Idealmente, a política de modernização industrial deve ser favorecida em detrimento da maximização da captura de rendimentos sob a forma de receitas públicas, por exemplo, através da propriedade de embarcações e/ou unidades de transformação.

As experiências passadas das actividades de PL oferecem uma grande variedade de situações que vão desde AIAP falhadas e injustas a casos de cooperação sensata e bem-sucedida. Exemplos de histórias de sucesso incluem:

- ✓ A exploração sustentável do camarão de profundidade no Senegal por navios, com uma participação importante de investidores internacionais;
- ✓ A política de gestão das pescas da Namíbia, incluindo a gestão da frota de PL;
- ✓ A política de gestão das pescas das Seicheles, incluindo a gestão da frota de PL e a transformação e valorização no país;
- ✓ A gestão científica da pesca ao largo nas ilhas do Pacífico, incluindo:
 - os termos e condições mínimas harmonizadas conjuntas (HMTCS) para o acesso de navios de pesca estrangeiros; e

- o regime de dias de pesca dos navios (VDS) para a gestão conjunta da pesca com redes de cerco com retenida dirigida ao atum gaiado nas ZEE combinadas dos países do Pacífico, partes no Acordo de Nauru relativo à cooperação em matéria de gestão das pescarias das unidades populacionais comuns (Nauru, 1982) (Acordo de Nauru) e nos convénios posteriores baseados no Acordo de Nauru.

É provável que a tendência actual de implantação de frotas de PL em várias regiões do mundo se mantenha no futuro, num contexto de procura crescente de peixe a nível mundial. No entanto, há sete áreas fundamentais que devem ser abordadas para garantir que a próxima geração de AIAP seja equitativa e apoie o desenvolvimento de pescarias globais que sejam sustentáveis do ponto de vista ecológico, social e económico:

Acordos de acesso à pesca que respeitem as medidas de conservação e de gestão: Apesar das melhorias substanciais registadas em muitos países, várias economias em desenvolvimento em desenvolvimento ainda não dispõem das capacidades e dos recursos necessários para gerir eficazmente as pescarias da sua ZEE e avaliar a base adequada para negociar acordos de pesca sólidos, justos e não prejudiciais. **A negociação do acesso às pescarias da sua ZEE deve ser considerada pelo estado costeiro como parte integrante do seu regime de gestão das pescas. Como tal, o acesso só deve ser concedido com base em provas claras de que o recurso está subutilizado e de que pode ser alugado com segurança um excedente de capturas admissíveis, com base em dados obtidos através de métodos científicos.**

Além disso, as decisões sobre o acesso concedido às frotas de PL devem ser tomadas tendo em conta o seu impacto nas frotas nacionais e nos pescadores

Os estados costeiros devem conceder acesso à pesca na ZEE apenas se as provas científicas mostrarem um excedente subutilizado.

artesanais. Aquando da negociação de um acordo de acesso à pesca, o estado costeiro deve ter em conta o seguinte:

- ✓ As zonas de acesso à pesca devem ser zonas em que as componentes das unidades populacionais de peixes não sejam os principais alvos das frotas nacionais;
- ✓ As frotas de PL não devem ser autorizadas a pescar no alto mar unidades populacionais de que os pescadores artesanais costeiros dependem para viver;
- ✓ A tónica deve ser colocada nas espécies de águas profundas e nas espécies para as quais não existem mercados locais ou que exigem técnicas ou artes de pesca especiais que não estão disponíveis localmente;
- ✓ Devem ser compilados dados quantitativos, qualitativos e desagregados por género sobre os aspectos socioeconómicos da pesca, incluindo o emprego gerado, o nível e a repartição do rendimento e do valor acrescentado ao longo das cadeias de valor da pesca, bem como o impacto na segurança alimentar e na nutrição nacionais.

Transparência e equidade dos acordos de acesso à pesca:

Os acordos internacionais de acesso à pesca são regularmente criticados pela sua falta de transparência no que respeita às condições de acesso, à propriedade e às operações das frotas de pesca artesanal, às práticas laborais a bordo, ao transbordo e aos dados relativos às capturas e aos desembarques. Os resultados e benefícios dos AIAP para os estados costeiros, as suas pescarias locais e os meios de subsistência das comunidades que deles dependem não foram muitas vezes demonstrados.

Vários estudos referem desequilíbrios inerentes ao processo de negociação, uma vez que os estados costeiros em desenvolvimento dispõem frequentemente de informação insuficiente ou inexistente

sobre o estado das espécies-alvo, o nível actual de exploração e a informação sobre o mercado. Estes estudos sublinham que várias nações de PL utilizam a sua influência política ou económica para garantir condições e oportunidades de pesca favoráveis para as suas frotas, recorrendo, por exemplo, a restrições de acesso ao mercado ou à ajuda ao desenvolvimento, empurrando a gestão dos recursos para a periferia e centrando-se em considerações económicas em detrimento da saúde e da sustentabilidade das pescarias a longo prazo.

Tanto as nações de PL como os estados costeiros são igualmente responsáveis por assegurar uma gestão adequada das pescas e a aplicação das medidas de conservação. **A prioridade dos AIAP deve consistir em reforçar as capacidades e as infra-estruturas dos estados costeiros para que estes possam assumir eficazmente as suas funções de conservação e de gestão. Do mesmo modo, as frotas de PL devem assumir a sua parte proporcional dos custos ambientais e sociais da pesca sustentável e apoiar a investigação científica sobre o estado das unidades populacionais, recolhendo e comunicando, de forma exacta e atempada, dados sobre as capturas e o esforço de pesca.** Os interesses do sector estatal costeiro, incluindo os dos pequenos pescadores, devem ser protegidos.

Os estados costeiros e as nações de PL devem integrar legalmente a transparência dos AIAP nas suas políticas nacionais de pesca. Devem solicitar a publicação sistemática desses acordos, sob reserva de requisitos de confidencialidade, bem como informações sobre os navios de PL, dados sobre as capturas e dados socioeconómicos, **joint ventures** e acordos de fretamento.

Os estados costeiros devem tornar a publicação dos registos de navios estrangeiros, incluindo a informação sobre a propriedade dos navios e as empresas

As políticas nacionais de pesca devem exigir a publicação de acordos, dados sobre navios e capturas e informações socioeconómicas para fins de transparência.

que os acompanham, um requisito para ter acesso às suas ZEE. A Iniciativa para a Transparência das Pescas (ITP) – uma iniciativa global que procura melhorar a transparência das pescas a nível nacional – constitui uma base sólida para os países melhorarem a transparência do seu sector das pescas. Sendo um novo programa de adesão voluntária, a ITP deve ser apoiada e monitorizada para avaliar o seu impacto na melhoria da transparência, incluindo em relação à frota de PL.

Subsídios à pesca, pesca excessiva e excesso de capacidade: Vários estudos indicam que muitos países subsidiam as actividades de pesca da sua frota de pesca longínqua, distorcendo frequentemente os custos reais das operações de pesca. Os peritos argumentaram que os subsídios que aumentam a capacidade de pesca contribuem para a pesca excessiva, especialmente nos países costeiros com capacidade limitada para desenvolver, controlar e aplicar regimes de gestão das pescas. Consideradas juntamente com o aumento bem documentado do número de unidades populacionais sobre-exploradas, estas tendências justificam uma redução urgente do esforço de pesca, se se pretender inverter os actuais declínios da produtividade das pescas.

Os estados de PL devem pôr urgentemente termo aos subsídios considerados prejudiciais para a saúde dos recursos haliêuticos. A sua supressão permitirá nivelar as condições de concorrência, pondo termo aos subsídios económicos prejudiciais que aumentam artificialmente o valor da pesca, incentivam a pesca excessiva e prejudicam as medidas de conservação e gestão das pescas a longo prazo.

Após mais de 20 anos de negociações, os membros da OMC chegaram finalmente a um acordo sobre os subsídios à pesca na décima segunda Conferência Ministerial da OMC em 2022. O Acordo representa um tratado histórico que procura resolver o esgotamento dos recursos marinhos

causado pela pesca excessiva, pelo excesso de capacidade e pela pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN). Procura reduzir os subsídios prejudiciais a nível mundial e estabelecer salvaguardas vitais nos casos em que os regulamentos ou medidas de gestão das pescas não existem e/ou são ineficazes. Os membros concordaram em prosseguir as negociações para alcançar, no prazo de quatro anos a contar da data de entrada em vigor do Acordo, um acordo global sobre os subsídios à pesca, incluindo novas disciplinas sobre os subsídios que contribuem para o excesso de capacidade e a pesca excessiva. Se não o fizerem, considerar-se-á que o acordo foi imediatamente denunciado, salvo decisão em contrário do Conselho Geral.

Combater as práticas insustentáveis e ilícitas e o comércio de PL: Vários estudos referem que certas frotas de PL que operam ao abrigo de acordos de pesca legais recorreram a práticas insustentáveis e ilícitas para extrair a maior parte dos benefícios económicos, contornando as regras sempre que a aplicação e a supervisão eram deficientes, em detrimento da sustentabilidade. Estas frotas recorrem a práticas como a utilização de bandeiras de conveniência (BdC), o transbordo, a subdeclaração e a pesca ilegal nas ZEE mundiais e nas pescarias de alto mar, perpetuadas através de AIAP desiguais e opacos, que proporcionam aos infractores uma via de escape para evitar a detecção e as sanções. Considera-se que a utilização de BdC ou a “mudança de bandeira” pelos navios de pesca exacerba a opacidade do sector das pescas, dificultando os esforços para identificar e sancionar os infractores e os principais beneficiários das práticas ilícitas. A “mudança de bandeira” permite que os navios mudem regularmente de identidade, e a utilização de BdC frustra os esforços dos estados de bandeira que aplicam políticas para que as suas frotas cumpram as regras da pesca sustentável, legal e ética.

A prioridade dos AIAP deveria ser construir a capacidade dos Estados costeiros, garantir que as frotas PL partilham os custos, apoiar a investigação e proteger os pescadores locais.

Combater a pesca INN através de mais transparência, ratificação de acordos, conformidade dos navios e aplicação da colaboração.

O transbordo é uma actividade amplamente praticada em várias pescarias em todo o mundo, utilizado para consolidar os custos de combustível dentro de uma frota e transportar os produtos para o mercado mais rapidamente, reduzindo assim os custos operacionais da pesca e maximizando as oportunidades de pesca. A prática, em particular o transbordo no mar, tem sido intensamente debatida por estar associada ao risco de o peixe INN entrar na cadeia de abastecimento e facilitar actividades criminosas e práticas laborais ilegais no sector das pescas. As políticas relativas ao transbordo variam consoante o estado costeiro, o estado de bandeira e a região. Deve ser autorizado apenas por países e ORGP com bons esquemas de gestão das pescas que permitam que as actividades de transbordo sejam regulamentadas e monitorizadas de perto, com verificação independente das capturas e do transbordo, capacidade para monitorizar e aplicar medidas de conservação, bem como a oportunidade de investigar actividades criminosas transnacionais.

Os países PL têm a obrigação de garantir que os navios que arvoram a sua bandeira não se envolvam em práticas ilícitas, como abusos laborais e pesca INN. A rastreabilidade dos produtos do mar ao longo da cadeia de abastecimento, incluindo o transbordo e a transformação, deve ser obrigatória como requisito para o acesso ao mercado, a fim de combater a pesca INN e a fraude nos produtos do mar e ajudar a gerir as pescas de forma sustentável.

É urgente melhorar substancialmente a transparência e a responsabilidade, incluindo a responsabilidade global ao longo da cadeia de abastecimento do sector. Igualmente urgente é a necessidade de ratificar e aplicar os vários acordos internacionais existentes para combater o branqueamento de capitais através de operações de transbordo, concedendo autorização de acesso à pesca

apenas a embarcações seguradas por companhias de seguros marítimos que excluam qualquer embarcação incluída na lista INN através de uma diligência devida transparente, e intensificando as actividades de aplicação da lei em colaboração em todas as áreas.

Coerência das políticas em águas nacionais e longínquas: É necessário que a coerência das políticas responda ao requisito fundamental de os países conceberem políticas eficazes para alcançar um desenvolvimento sustentável e evitar impactos que afectem negativamente as perspectivas de desenvolvimento de outros países. A política de pescas dos países de PL, quer em águas nacionais quer em águas longínquas, deve ser alinhada pelo direito internacional, em especial a necessidade de assegurar, através de medidas adequadas de conservação e gestão, que os recursos vivos, quer nas ZEE nacionais ou estrangeiras, quer no alto mar, não sejam ameaçados pela sobre-exploração e que apenas as capturas excedentárias autorizadas na ZEE possam ser consideradas para captura ao abrigo dos AIAP.

As políticas dos países detentores de recursos devem garantir a coerência entre as suas acções em águas nacionais e longínquas, eliminar os subsídios considerados prejudiciais para a pesca sustentável e participar em AIAP justos, equitativos e transparentes. Os estados detentores de recursos devem fazer muito mais para otimizar os seus rendimentos e benefícios provenientes desses acordos, investindo prioritariamente as receitas numa gestão e aplicação eficazes do meio marinho.

As nações de PL e os estados costeiros devem assegurar que haja uma dissociação clara entre as taxas de compensação pelo acesso à pesca e a ajuda ao desenvolvimento fornecida aos estados costeiros sob a forma de fornecimento de equipamento, infra-estruturas ou outros projectos de desenvolvimento.

As taxas de compensação devem ser utilizadas prioritariamente para reforçar as capacidades e as infra-estruturas de apoio à gestão das pescas e os meios de subsistência das comunidades costeiras. Outras formas de ajuda devem ser adaptadas às necessidades locais e promover o desenvolvimento sustentável, nomeadamente no sector das pescas. Os estados costeiros devem ser responsáveis por uma gestão adequada das pescas, monitorizada por indicadores baseados em resultados, como o número de unidades populacionais avaliadas, o número de actividades de execução realizadas e os seus resultados, e não o número e o valor dos projectos executados.

Acordos de acesso à pesca e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ADS):

A PL e os estados costeiros devem melhorar o alinhamento e a coerência entre o seu quadro político para a gestão de PL e a ADS 2030. Tal deve começar por garantir que os estados costeiros actualizem a sua política de pescas e consagrem recursos adequados das taxas de compensação à sua aplicação efectiva.

As nações de PL devem garantir que as boas práticas de gestão das pescas são implementadas de forma igual para as frotas domésticas e de PL e alinhadas com os ODS, as suas metas e indicadores. Ambas as partes dos AIAP devem comunicar regularmente e de forma transparente dados relevantes, como as capturas, as empresas beneficiárias, bem como o montante e a utilização dos fundos de compensação. Mais importante ainda, ambas as partes devem avaliar e comunicar a forma como o acordo apoia especificamente a sustentabilidade das pescas nos países costeiros e o desenvolvimento socioeconómico das comunidades costeiras afectadas pelos acordos de pesca. Deve ser dedicada mais investigação multidisciplinar a esta área negligenciada, com o objectivo de identificar os conflitos inerentes

entre os quadros de política das pescas nacionais e da PL, bem como formas e meios eficazes de os resolver.

Reforço das capacidades institucionais e técnicas:

Vários países costeiros que concedem acesso às frotas de PL ainda não têm capacidade para negociar acordos justos e para controlar e proteger as suas ZEE de práticas desleais e ilícitas, perdendo potenciais receitas que poderiam ser dedicadas à gestão das pescas e a necessidades locais conexas. A participação na negociação de acordos AIAP com conhecimentos e competências inadequados impede que os estados costeiros em desenvolvimento obtenham resultados gratificantes.

Os estados costeiros devem, prioritariamente, dedicar as receitas provenientes dos AIAP à investigação, gestão e controlo das pescas. Isto inclui a afectação de recursos suficientes para desenvolver quadros institucionais e jurídicos, formar pessoal em investigação pesqueira, competências de negociação, monitorizar as operações de navios domésticos e de PL nas suas ZEE, bem como aumentar a cobertura de observadores a bordo dos navios. A elevação do estatuto dos investigadores no domínio das pescas, dos agentes de controlo e de fiscalização e a oferta de oportunidades de crescimento profissional contribuirão para a retenção de pessoal qualificado.

A negociação e a aplicação de AIAP sólidos e equitativos requerem uma equipa multidisciplinar que abranja diversas áreas de especialização em matéria de negociação, direito internacional, política, investigação, gestão, aplicação, socioeconomia e comunicação. Além disso, as receitas dos AIAP devem ser utilizadas para reforçar as capacidades produtivas e ajudar a melhorar as indústrias pesqueiras nacionais, bem como para promover o valor acrescentado, de modo a que os estados costeiros possam extrair o máximo de riqueza dos seus recursos haliêuticos.



Capítulo I

Introdução



As embarcações de pesca longínqua (PL) de várias nações percorreram durante séculos vastas distâncias, percorrendo o oceano para pescar as suas espécies. Já em 1575, navios de França, Portugal e Grã-Bretanha pescavam bacalhau nas zonas de pesca produtivas da América do Norte (Bonfil et al., 1998). Em 1609, o jurista internacional holandês Hugo Grotius publicou o livro *Mare Liberum* (ou *A Liberdade dos Mares*),⁵ afirmando que o mar era livre para todos, quer para a navegação quer para a pesca.

Durante o século XX, a dimensão e a capacidade de captura das frotas de pesca longínqua aumentaram significativamente, levando a uma migração dos esforços de pesca para águas produtivas distantes. Simultaneamente, o desenvolvimento de novos mercados para o peixe e os produtos do mar na Ásia, na Europa e na América do Norte estimulou a construção de frotas em expansão por parte de nações que desejavam tornar-se actores principais na nova ordem de pesca, assegurando fornecimentos e benefícios consistentes para o mercado.

Após a Segunda Guerra Mundial, começaram a surgir os contornos de uma nova ordem de pesca. À medida que os navios de PL se tornaram mais prevaletentes, vários países costeiros contestaram a liberdade dos mares e o livre acesso das frotas de PL às suas pescarias. Alargaram as suas reivindicações de mar territorial de três milhas para 12 milhas, o que deu origem a conflitos e confrontos entre os países que praticam a pesca com navios de pesca com tracção nas costas ou as suas frotas e os estados costeiros. A Islândia foi pioneira, alargando a sua ZEE para 4 milhas em 1952, 12 milhas em 1958, 50 milhas em 1972 e, finalmente, 200 milhas em 1975 (Bofil et al., 1998).

Em resultado destes desenvolvimentos, teve lugar um debate global sobre os

direitos e a jurisdição dos países sobre o oceano, que acabou por conduzir à adopção da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) de 1982, também conhecida como a “constituição dos oceanos”. A CNUDM, que entrou em vigor em 1994, estipula que os países costeiros são responsáveis pela gestão dos seus recursos naturais oceânicos, incluindo a pesca, dentro das suas ZEE de 200 milhas. A CNUDM prevê modalidades para que os países costeiros concedam a outros países o acesso à capacidade de pesca inexplorada e excedentária da sua ZEE.

Embora as ZEE cubram apenas 35% da área total dos mares, contêm 90% das unidades populacionais de peixes exploradas no mundo. Para além das ZEE, a CNUDM também rege o alto mar, também conhecido como Áreas Fora da Jurisdição Nacional (AFJN). A CNUDM incentiva os estados a cooperarem entre si na conservação e gestão dos recursos marinhos vivos no alto mar através da criação de organizações regionais de gestão das pescas (ORGP).

A partir dos anos setenta, as frotas de PL viram subitamente o seu livre acesso aos oceanos e aos pesqueiros tradicionais diminuir de forma significativa. Pressionaram os seus governos para que celebrassem acordos internacionais de acesso à pesca, a fim de obterem acesso aos recursos haliêuticos nas ZEE de outros países costeiros e no alto mar, actualmente coberto pelas ORGP.

Estes desenvolvimentos tiveram lugar no meio de avanços tecnológicos nas artes de pesca, embarcações de pesca mais eficientes em termos de combustível e de maior alcance, maior segurança no mar, refrigeração, processamento e transbordo no mar e cadeias de abastecimento de produtos do mar, serviços alimentares e mercados alargados. Estas inovações alteraram significativamente o panorama do sector das pescas, permitindo aos

⁵ <https://www.jstor.org/stable/26211640>

navios de PL aceder a muitas partes do oceano durante períodos de tempo mais longos e capturar mais peixe longe de casa. Simultaneamente, as cadeias de abastecimento de peixe e marisco tornaram-se amplamente globalizadas, com a colheita a ser cada vez mais gerida por mais operadores, incluindo navios de transbordo, transformadores, distribuidores e retalhistas.⁶

Há muitos anos que os AIAP, que proporcionam oportunidades económicas aos estados de PL e às empresas capazes de pescar mais longe, têm sido regularmente questionados sobre se os seus resultados são benéficos para os estados costeiros, a sustentabilidade das suas pescarias e os meios de subsistência das comunidades costeiras que deles dependem. Vários relatórios argumentam que a maior parte dos AIAP têm sido injustos, impulsionados pela exportação do excesso de capacidade de pesca dos países que procuram obter acesso, por vezes com subsídios governamentais que aumentam o excesso de capacidade, a pesca excessiva e o esgotamento das pescarias em várias zonas do oceano.⁷ No entanto, para alguns países, os AIAP constituem uma importante fonte de financiamento do estado.

Além disso, AIAP muitas vezes não divulgam informações sobre as frotas de PL, os beneficiários dos acordos, a propriedade e as operações dos navios, as práticas laborais a bordo, os meios de transbordo e de entrega aos mercados, bem como os dados de captura e de desembarque das frotas de PL. Esta falta de transparência é acompanhada por uma escassez de investigação e de dados sobre a dimensão do sector de PL, as motivações dos seus proprietários e o impacto destas práticas de pesca nos países costeiros e na pesca marítima.⁸

Foi referido que, em várias ocasiões, as nações PL utilizaram a sua influência para garantir condições e oportunidades de pesca favoráveis para as suas frotas, recorrendo a restrições de acesso ao mercado ou oferecendo aos países costeiros infra-estruturas ou projectos de desenvolvimento relacionados com a pesca ou não. A assistência financeira prestada aos seus navios de PL tem sido frequentemente considerada uma forma de subsídio que tem mantido muitas frotas em níveis que ultrapassam a sustentabilidade biológica ou económica e prejudicado os objectivos de gestão das convenções das ORGP, ao pôr em causa a atribuição de pescarias de alto mar em declínio (Vatsov, 2019; Yozell e Shaver, 2019; FAO, 2022).

De um modo geral, a influência política e as estratégias de negociação parecem ter frequentemente empurrado a gestão dos recursos para a periferia, centrando-se nas receitas económicas, em detrimento da saúde e da sustentabilidade a longo prazo dos próprios recursos.⁹ A falta de transparência em torno das taxas de compensação dos AIAP e da sua utilização conduziu a escândalos de corrupção quando os fundos foram desviados pelos decisores. Alegadamente, a remuneração baseada nos AIAP com navios PL é frequentemente injusta e muitas vezes não é bem investida na reconstrução das pescas, na sua gestão e nas comunidades costeiras, deixando os pescadores locais “sem peixe e sem dólares”.¹⁰

Do mesmo modo, a natureza opaca das actividades de PL foi, em várias ocasiões, associada a actividades ilícitas que podem contribuir para a pesca INN. Muitos navios PL são mais susceptíveis de se envolverem em países costeiros onde a capacidade de aplicação da

⁶ Bofil et al., 1988; Martin et al., 2001, Mwikya, 2006.

⁷ Belhabib et al., 2015; Tickler et al., 2018; Gutierrez et al., 2020.

⁸ Bofil et al., 1998; OCDE, 2013; Yozell e Shaver, 2019; FAO, 2022.

⁹ Bofil et al., 1998; OCDE, 2013; Yozell e Shaver, 2019.

¹⁰ Yozell e Shaver, 2019.

governança é baixa, aumentando o risco de um navio PL se envolver em pesca INN na ZEE dessas nações.¹¹ Outros registam-se como navios de BdC em países com pouca ou nenhuma supervisão das operações de pesca e com ligações limitadas ao navio.

Apesar das melhorias notáveis e dos acordos de acesso equitativo às pescarias, continuam a existir preocupações no que respeita à exploração dos recursos haliêuticos por parte dos países que recorrem às PL nas regiões em desenvolvimento. A investigação levada a cabo ao longo do tempo melhorou a nossa compreensão das operações de PL em todo o mundo, cartografando os diferentes tipos de acordos de acesso, os principais países de PL que procuram recursos e as suas frotas no mundo, onde e como operam, os principais estados detentores de recursos e as suas respectivas políticas e estratégias para participar em acordos de acesso à pesca.¹²

Globalmente, cada AIAP é único e o seu resultado final varia de caso para caso. Enquanto algumas nações costeiras estão mais bem preparadas e capacitadas para enfrentar o desafio colocado pela negociação e concessão de acesso a frotas de PL, para muitas outras, infelizmente, isso está longe de ser o caso. O êxito ou o fracasso de um AIAP depende não só do tipo de regime de acesso à pesca, mas também da capacidade de gerir a pescaria e de controlar e fazer cumprir a regulamentação. Normalmente, estas capacidades estão intrinsecamente ligadas ao nível de desenvolvimento técnico, económico e social da nação costeira, o que confere às nações PL um papel ainda mais importante na gestão global das pescas, independentemente de procurarem o seu próprio benefício ou um acordo mais equitativo.

Existem muitas vias disponíveis para acordos de acesso à pesca eficazes e bem-sucedidos, baseados em interações positivas entre a PL e as nações costeiras. As experiências das actividades de PL oferecem uma vasta gama de situações que vão desde acordos de acesso injustos a casos de cooperação sensata e bem-sucedida, com benefícios equitativos partilhados entre todas as partes. As melhorias tecnológicas, como os sistemas de localização de navios e outros instrumentos e capacidades de monitorização, melhoraram significativamente a capacidade de monitorizar melhor as actividades de pesca e a utilização da frota de pesca em todo o mundo e de reforçar a supervisão das frotas de PL.

O desafio para as nações costeiras consiste em criar uma capacidade eficaz para negociar com as nações de PL e concluir AIAP que sejam economicamente equitativos e social e ecologicamente benéficos. Este exige uma mudança significativa no sentido de uma melhor gestão das pescas, de uma maior responsabilização dos estados e das frotas e de uma transparência global no que respeita à negociação destes acordos, à sua aplicação e avaliação em toda a indústria dos produtos do mar e na cadeia de abastecimento.

Para ajudar neste esforço, o presente relatório fornece uma análise comparativa dos AIAP e da investigação relacionada, com vista a identificar lacunas e desafios e a sintetizar experiências, histórias de sucesso e melhores práticas. Como tal, esta publicação complementa o trabalho em curso da CNUCED e estudos anteriores sobre o aproveitamento sustentável do potencial dos recursos haliêuticos e aquícolas para o desenvolvimento socioeconómico em países que dispõem de ricos recursos marinhos e de água doce.

¹¹ Stabler et al., 2022.

¹² Bofil, 1998; Munro et al., 1998; Mwikya, 2006; Yozell e Shaver, 2019; FAO, 2022; Stabler et al., 2022.

Com base na análise, o relatório apresenta recomendações sobre porquê, quando e como melhor utilizar os AIAP para garantir o rendimento, melhorar a sustentabilidade global das pescas e apoiar o acréscimo de valor e as exportações, com especial incidência nos meios de subsistência das comunidades piscatórias costeiras e no seu acesso a recursos, serviços e mercados. Ao fazê-lo, o relatório retira lições para os PEID e PMA onde a CNUCED está a implementar projectos de desenvolvimento das pescas, para orientar as políticas sobre a relevância e as oportunidades de negociação de acordos internacionais de acesso às pescas.





Capítulo II

Quadro jurídico dos regimes de acesso à pesca



Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)

O quadro jurídico actual para a utilização e conservação das pescarias internacionais começou a desenvolver-se na segunda metade do século XX, quando vários países costeiros contestaram os princípios anteriores de liberdade dos mares e de livre acesso das frotas de pesca longínqua aos seus recursos haliêuticos. Este quadro inclui a “lei dura” dos tratados internacionais vinculativos e a “lei branda” das directrizes e códigos de conduta não vinculativos (figura 1; Anexo I).

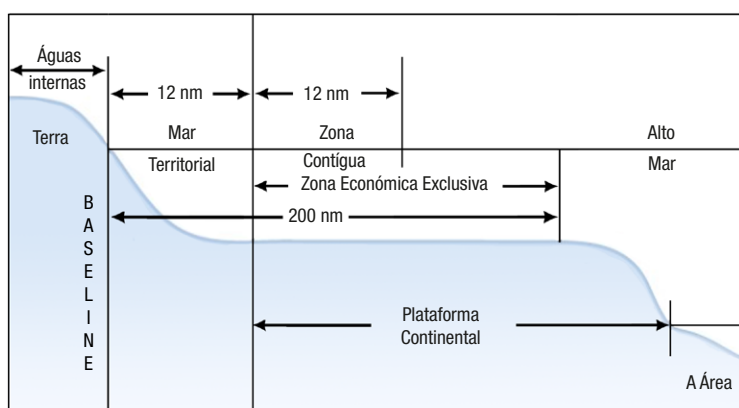
A conservação e a gestão eficazes das pescas ocupam um lugar de destaque nas disposições da CNUDM. Estas disposições abordam especificamente os regimes de gestão racional dos recursos, a cooperação, a coordenação e a resolução de litígios. A CNUDM aborda os regimes de gestão das pescas determinando as zonas marítimas em que um estado costeiro pode controlar as actividades de pesca e o seu papel e responsabilidade nessas zonas. A este respeito, a CNUDM divide os oceanos em cinco zonas: 1) o mar territorial; 2) a zona contígua; 3) a zona económica exclusiva; 4) a plataforma continental; e 5) o alto mar (Figura 2). A CNUDM também aborda a soberania dos estados arquipelágicos sobre as suas águas arquipelágicas.¹³

Figura 1.
Principais instrumentos internacionais relevantes para os acordos de acesso à pesca

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, 1982	Acordo de Cumprimento da FAO, 1993		Acordo das Nações Unidas sobre a Populações de Peixe, 1995	Acordo de 2009 sobre Medidas de Estado Portuário		Acordo da OMC sobre Subsídios às Pescarias, 2022
UNCLOS 1982	FAO CA 1993	FAO CCRF 1995	UN FBA 1995	IPoA FC 1999	PSMA 2009	Estratégia da FAO 2023
		Código de Conduta da FAO para Pescarias Responsáveis, 1995		Plano Internacional de Acção da FAO para a capacidade de pesca, 1999		Estratégia de 2003 da FAO para melhorar a informação sobre a situação e tendências das pescas
						WTO AFS 2022

Fonte: CNUCED

Figura 2.
Zonas marítimas definidas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982



¹³ Um estado arquipelágico é um estado insular que consiste num arquipélago, que é uma cadeia, um aglomerado ou um conjunto de ilhas. Um estado arquipelágico pode traçar linhas em torno dos pontos mais exteriores de um arquipélago, conhecidas como linhas de base arquipelágicas, a partir das quais são delineadas as suas cinco zonas marítimas.

A CNUDM concede aos estados costeiros os direitos soberanos de exploração e aproveitamento dos recursos naturais, bem como a jurisdição sobre a realização de investigação científica e a protecção e preservação do ambiente marinho nas suas ZEE.

Uma realização significativa da Convenção é a criação da ZEE, que se estende desde a linha de base do estado costeiro até 200 milhas náuticas em direcção ao mar. A CNUDM concede aos estados costeiros os direitos soberanos de exploração e aproveitamento dos recursos naturais, bem como a jurisdição sobre a realização de investigação científica e a protecção e preservação do ambiente marinho nas suas ZEE. Os estados costeiros devem determinar as capturas permitidas de recursos vivos na ZEE utilizando as melhores provas científicas disponíveis relativamente à dimensão e saúde das populações de peixes, assegurando que as capturas permitidas são concebidas para restaurar e manter as populações das espécies exploradas a níveis que possam produzir o rendimento máximo sustentável.

A Convenção exige uma cooperação significativa entre os estados costeiros e as outras nações, nomeadamente através da concessão a outros estados o direito de pescar nas ZEE dos estados costeiros quando estes últimos não podem efectuar eles próprios a totalidade das capturas autorizadas. Por outro lado, a nação PL deve permitir a presença de estagiários e observadores do estado costeiro a bordo dos seus navios de pesca, permitindo à nação costeira monitorizar as actividades de pesca, adquirir novas tecnologias e técnicas e, eventualmente, tirar partido da captura máxima permitida. Tanto os estados costeiros como as nações PL devem cooperar eficazmente para atingir os objectivos de conservação e utilização máxima da pesca global.

Para além da ZEE, a CNUDM estabelece que o alto mar está aberto a todos os estados. Quer sejam costeiros ou sem litoral, todos os estados têm a liberdade de pescar no alto mar. Devem fazê-lo tendo devidamente em conta os interesses dos outros estados no exercício da liberdade do alto mar, e também tendo devidamente em conta os direitos ao abrigo da CNUDM no que diz respeito às actividades na zona, incluindo a adopção das medidas

necessárias para a conservação dos recursos vivos do alto mar.

A CNUDM permite que todas as nações naveguem no alto mar com navios que arvoem a sua bandeira, mas exige que cada nação fixe as condições para a concessão da sua nacionalidade aos navios, para o registo dos navios e para o direito de arvorar a sua bandeira. Além disso, deve existir um vínculo efectivo entre o estado e o navio. Os estados têm jurisdição sobre os navios que arvoam a sua bandeira e devem controlar as suas actividades. As nações são responsáveis, nomeadamente, por garantir que os seus navios cumprem os requisitos de gestão e conservação das pescas no alto mar.

Outras disposições relevantes da CNUDM dizem respeito à cooperação e à coordenação dos esforços de conservação entre as nações, nomeadamente no que se refere i) às unidades populacionais de peixes que existem entre duas ZEE; ii) entre a ZEE de uma nação costeira e o alto mar e iii) à pesca no alto mar. Consoante o caso, estas disposições convidam os estados em causa a procurar um acordo sobre as medidas necessárias para a conservação e a gestão destas unidades populacionais. A CNUDM convida igualmente os estados costeiros e os outros estados que pescam espécies altamente migradoras a cooperar para assegurar a conservação e promover a utilização óptima desses recursos. Se necessário, as nações devem cooperar para estabelecer organizações sub-regionais ou regionais de pesca dedicadas à conservação e gestão dos recursos vivos e participar nas mesmas. Devem partilhar os dados científicos sobre as pescarias, a fim de apoiar a elaboração de planos de conservação e de gestão para a exploração das unidades populacionais a níveis que produzam o rendimento máximo sustentável.

A CNUDM descreve três formas básicas de resolver litígios entre nações: i) encorajando a resolução pacífica de litígios; ii) prevenindo métodos não vinculativos de apuramento

de factos e conciliação (ou transferência do litígio para outro regime de resolução de litígios); e iii) estabelecendo um processo obrigatório e vinculativo de resolução de litígios. Neste último caso, os estados podem escolher o Tribunal Internacional do Direito do Mar, o Tribunal Internacional de Justiça, um tribunal arbitral ou um tribunal arbitral especial. Os tribunais que decidem os litígios devem aplicar as disposições da CNUDM ou outras regras de direito internacional compatíveis com a Convenção. Os anexos da CNUDM incluem disposições pormenorizadas sobre a forma de recorrer a estes mecanismos.

Outros instrumentos internacionais relevantes

A medida que a CNUDM ia sendo adoptada, com mais estados costeiros a reivindicar os seus direitos e jurisdição sobre as pescarias nas suas ZEE, as grandes frotas de PL foram deslocadas de alguns dos seus pesqueiros tradicionais e a pressão para pescar no alto mar aumentou rapidamente e sem controlo suficiente. Subsequentemente, surgiram várias questões relacionadas com a pesca no alto mar que, anteriormente, não eram vistas como um problema importante que exigia uma atenção prioritária. A gestão inadequada e a pesca excessiva tornaram-se rapidamente preocupações no alto mar, exigindo um controlo adequado das frotas de pesca que operam na zona e a protecção da sustentabilidade dos recursos haliêuticos marinhos.

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUAD) de 1992, os participantes manifestaram sérias preocupações quanto ao estado das pescas a nível mundial, em especial quanto à má gestão das unidades populacionais de peixes transzonais e altamente migradores no alto mar, e solicitaram a realização de uma conferência intergovernamental sob os auspícios da ONU para promover a aplicação efectiva da CNUDM.

Neste contexto, a comunidade internacional começou a negociar três instrumentos internacionais destinados a: i) reforçar a eficácia das medidas internacionais de conservação e gestão das pescas; redefinindo e melhorando o conceito de responsabilidade do estado de bandeira pelas actividades dos navios de pesca que arvoram a sua bandeira; ii) tratar especificamente das unidades populacionais de peixes transzonais e das unidades populacionais de peixes altamente migradores; e iii) elaborar um código de conduta para uma pesca responsável.

Acordo de Conformidade da FAO

O Acordo para a Promoção do Cumprimento das Medidas Internacionais de Conservação e de Gestão pelos Navios de Pesca no Alto Mar (Acordo de Cumprimento da FAO) foi adoptado pela Conferência da FAO em 1993 e entrou em vigor em 2003. Foi inicialmente concebido como um instrumento para colmatar uma lacuna jurídica através da qual os navios de pesca podiam alterar o seu registo ("mudar de bandeira") para um estado que não pudesse ou não quisesse aplicar os seus controlos a bordo dos navios.

O objectivo do Acordo de Cumprimento é reforçar a eficácia das medidas internacionais de conservação e gestão das pescas, redefinindo e reforçando o conceito de responsabilidade do estado de bandeira pelas actividades dos navios de pesca que arvoram a sua bandeira no alto mar. Deste modo, pretende-se melhorar a regulamentação dos navios de pesca no alto mar, reforçando o papel dos estados de bandeira e garantindo que estes reforcem o controlo dos seus navios, a fim de assegurar o cumprimento das medidas internacionais de conservação e de gestão.

As Partes no Acordo devem garantir que mantêm um sistema de autorização e registo dos navios de pesca de alto mar e que esses navios não prejudicam as

medidas internacionais de conservação e gestão. O Acordo tem por objectivo dissuadir a prática de “mudança de bandeira” dos navios com bandeiras de estados que não podem ou não querem aplicar tais medidas. O acordo assinala a responsabilidade especial dos estados de bandeira de garantir que nenhum dos seus navios esteja a pescar em alto mar sem autorização e que possam exercer efectivamente as suas responsabilidades para garantir que os seus navios cumpram as medidas internacionais de conservação.

Acordo das Nações Unidas sobre as Unidades Populacionais de Peixes

O Acordo relativo à aplicação das disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de Dezembro de 1982, respeitantes à conservação e à gestão das populações de peixes trans-zonais e das populações de peixes altamente migradores (Acordo das Nações Unidas sobre as Populações de Peixes) foi adoptado em 1995 e entrou em vigor em 2001. As unidades populacionais trans-zonais são espécies de peixes que atravessam ou existem em mais do que uma ZEE e no alto mar adjacente. As unidades populacionais altamente migradoras são espécies de peixes que percorrem regularmente longas distâncias em águas internacionais. O termo refere-se geralmente ao atum e às espécies afins.

O Acordo das Nações Unidas sobre as Populações de Peixes estabelece princípios para a conservação e gestão dessas populações de peixes e determina que essa gestão deve basear-se na abordagem de precaução e nas melhores informações científicas disponíveis. O Acordo estabelece que os estados devem cooperar para assegurar a conservação e promover o objectivo da utilização óptima dos recursos haliêuticos, tanto dentro como fora da ZEE.

O Acordo estabelece normas internacionais para a conservação e gestão das unidades populacionais de peixes trans-

zonais e das unidades populacionais de peixes altamente migradores, garantindo que as medidas adoptadas para a conservação e gestão dessas unidades populacionais nas zonas sob jurisdição nacional e no alto mar adjacente sejam compatíveis e coerentes e que existam mecanismos eficazes de cumprimento e execução dessas medidas no alto mar, reconhecendo simultaneamente as necessidades especiais dos estados em desenvolvimento em matéria de conservação e gestão, bem como o desenvolvimento e a participação na pesca dos dois tipos de unidades populacionais. O Acordo define igualmente os deveres dos estados de bandeira, incluindo os relacionados com o registo e os registos dos navios, as autorizações, MCV, bem como o cumprimento e a execução. A cooperação em matéria de execução internacional, regional e sub-regional é igualmente abordada, juntamente com os procedimentos de embarque e inspecção e as medidas do estado do porto.

Código de Conduta da FAO para uma Pesca Responsável

Adoptado em 1995 pela Conferência da FAO, o Código de Conduta para uma Pesca Responsável (o Código) contém um conjunto abrangente de princípios orientadores baseados no entendimento de que os estados e os utilizadores dos recursos vivos aquáticos devem conservar os ecossistemas aquáticos e de que o direito de pescar implica a obrigação de o fazer de uma forma responsável e sustentável. O objectivo do Código é estabelecer normas internacionais para práticas responsáveis, com vista a assegurar a conservação, a gestão e o desenvolvimento eficazes dos recursos aquáticos vivos, no devido respeito pelo ecossistema e pela biodiversidade. Estas normas podem ser aplicadas, se for caso disso, ao nível nacional, sub-regional e regional e na promoção de um comportamento mais responsável no sector das pescas.

O Código deve ser interpretado e aplicado em conformidade com as regras pertinentes do direito internacional, reflectidas na CNUDM. Foi igualmente formulado em conformidade com o Acordo das Nações Unidas sobre as Populações de Peixes. O Acordo de Cumprimento da FAO é parte integrante do Código.

O Código promove uma gestão das pescas que, através de quadros políticos, jurídicos e institucionais adequados, assegure a conservação a longo prazo e a utilização sustentável dos recursos haliêuticos a níveis que apoiem o objectivo da sua utilização óptima e mantenham a sua disponibilidade para as gerações presentes e futuras. As medidas de gestão do Código dizem respeito a todas as pescarias, incluindo as que se encontram em zonas sob jurisdição nacional, as transfronteiriças, as trans-zonais, as altamente migratórias e as unidades populacionais de peixes do alto mar. O Código convida os estados a cooperar para assegurar a conservação e a gestão eficazes dos recursos haliêuticos. Este objectivo deve ser alcançado, se for caso disso, através da criação de uma organização ou de um convénio de pesca bilateral, sub-regional ou regional. As medidas de conservação e de gestão, quer ao nível local, nacional, sub-regional ou regional, devem basear-se nos melhores evidências científicas disponíveis.

O Código define disposições relativas às operações de pesca responsáveis que devem ser conduzidas e controladas para garantir a sustentabilidade a longo prazo dos recursos marinhos vivos, de modo a que estes possam contribuir substancialmente para a segurança alimentar e nutricional, reforçar as oportunidades de emprego e apoiar o bem-estar humano, protegendo simultaneamente o ambiente. Define os deveres de todos os estados e a necessidade de garantir que as operações de pesca sejam realizadas no total respeito dos requisitos internacionais em matéria

de segurança no mar, protecção do ambiente marinho e prevenção de danos ou perda de artes de pesca. Os requisitos abordam também a selectividade das artes de pesca, os métodos e práticas, a poupança de energia, os portos e locais de desembarque, os recifes artificiais e os dispositivos de concentração de peixes.

O Código define os requisitos fundamentais para a recolha de dados sobre as actividades de pesca e para o controlo científico sólido dos recursos haliêuticos e do seu ambiente. Apela aos estados para que assegurem a realização de investigação adequada em todos os aspectos da pesca, incluindo a biologia, a ecologia, a tecnologia, as ciências do ambiente, a economia, as ciências sociais, a aquicultura e as ciências nutricionais. Os estados devem assegurar a disponibilidade de instalações de investigação e proporcionar formação adequada, pessoal e criação de instituições para realizar a investigação, tendo em conta as necessidades especiais dos países em desenvolvimento.

Instrumentos de luta contra a pesca ilegal, Não regulamentada, Não declarada

A pesca INN inclui uma vasta gama de actividades de pesca realizadas em violação da legislação nacional ou internacional relativa à gestão das pescas.¹⁴ A pesca ilegal refere-se a actividades i) realizadas por navios nacionais ou estrangeiros em águas sob a jurisdição de um estado, sem a autorização desse estado ou em violação das suas leis e regulamentos; ii) realizadas por navios que arvoram a bandeira de estados que são partes numa ORGP relevante, mas que operam em violação das medidas de conservação e gestão adoptadas por essa ORGP e às quais os estados estão vinculados, ou das disposições relevantes do direito internacional aplicável; ou iii) em violação das leis nacionais ou das obrigações internacionais,

¹⁴ <https://www.fao.org/iuu-fishing/en/>

incluindo as assumidas pelos estados cooperantes de uma ORGP relevante.

A pesca não declarada refere-se a actividades que i) não foram declaradas, ou foram declaradas incorrectamente, à autoridade nacional competente, em violação das leis e regulamentos nacionais; ou ii) são realizadas na área de competência de uma ORGP pertinente que não foram declaradas ou foram declaradas incorrectamente, em violação dos procedimentos de declaração dessa ORGP.

Por pesca não regulamentada entende-se as actividades exercidas i) na zona de aplicação de uma ORGP por navios sem nacionalidade, ou por navios que arvoram bandeira de um estado que não é parte nessa ORGP, ou por um navio, de uma forma que não é coerente com as medidas de conservação e de gestão dessa ORGP ou que as infringe; ou ii) em zonas ou para unidades populacionais de peixes em relação às quais não existem medidas de conservação ou de gestão aplicáveis e em que essas actividades de pesca são exercidas de uma forma incompatível com as responsabilidades do estado em matéria de conservação dos recursos marinhos vivos ao abrigo do direito internacional.

Nas últimas décadas, foi desenvolvido um quadro de instrumentos internacionais vinculativos e voluntários¹⁵, que estabelecem deveres e responsabilidades dos estados

de bandeira, portuários, costeiros e de mercado, que, se cumpridos, podem conduzir à prevenção, dissuasão e eliminação da pesca INN (figura 3).

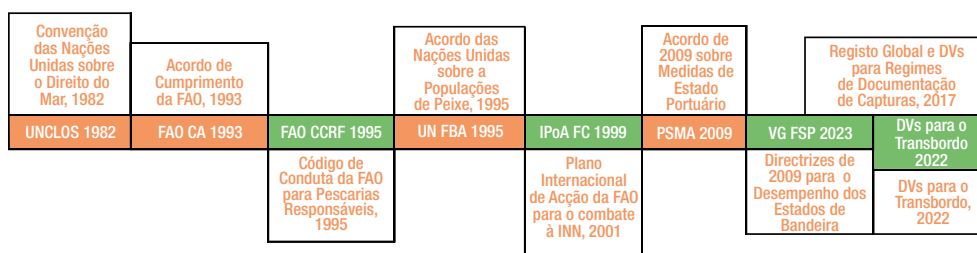
Adoptado pela FAO em 2001, o Plano de Acção Internacional IPOA-INN representa uma caixa de ferramentas abrangente, que oferece uma gama de instrumentos que podem ser utilizados em diferentes situações para combater a pesca INN. Abrange as responsabilidades dos estados de bandeira, portuário, costeiro e de mercado, prevê uma ampla participação e coordenação entre os estados, bem como dos representantes do sector, das comunidades piscatórias e das organizações não governamentais (ONG), e a utilização de uma abordagem abrangente e integrada, de modo a abordar todos os impactos da pesca INN. Apela aos estados para que desenvolvam e adotem os seus próprios planos de acção nacionais (PdAN), abordando as suas responsabilidades de estado de bandeira, as suas medidas de estado costeiro, portuário e de mercado e o papel das ORGP na implementação do PdAN.

Adoptado pela FAO em 2009, o Acordo sobre Medidas do estado do Porto (AMEP) entrou em vigor em 2016 e representa o primeiro acordo internacional vinculativo que visa especificamente a pesca INN.



Figura 3.

Quadro regulamentar internacional para o combate à pesca Ilegal, Não Regulamentada e Não Declarada (INN)



Fonte: CNUCED

¹⁵ <https://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/en/>



O seu principal objectivo é prevenir, dissuadir e eliminar a pesca INN, impedindo que os navios envolvidos na pesca INN utilizem os portos para desembarcar as suas capturas. Desta forma, o acordo reduz o incentivo para que esses navios continuem a operar, ao mesmo tempo que impede que os produtos da pesca derivados da pesca INN cheguem aos mercados nacionais e internacionais. As disposições do AMEP aplicam-se aos navios de pesca que pretendem entrar num porto designado de um estado diferente do seu estado de bandeira. A aplicação efectiva do Acordo contribui, em última análise, para a conservação a longo prazo e a utilização sustentável dos recursos marinhos vivos e dos ecossistemas marinhos.

As Directrizes Voluntárias para o Desempenho do Estado de Bandeira (DVDEB) foram adoptadas em 2014 pela FAO para fornecer orientações para reforçar e monitorizar o cumprimento pelos estados de bandeira dos seus deveres e obrigações internacionais no que diz respeito ao registo e controlo dos navios de pesca. A gestão das pescas, o registo e os registos dos navios, as autorizações, (MCV) e a cooperação entre os estados de bandeira e os estados costeiros estão entre os componentes centrais das Directrizes. As DVDEB definem uma série de acções que os países podem adoptar para garantir que os navios registados sob a sua bandeira não exerçam a pesca INN e que realizem actividades de MCV, por exemplo, utilizando e observadores.

O intercâmbio de informações e a cooperação previstos nas DVDEB permitem que os estados de bandeira recusem o registo de navios que estejam a “saltar de bandeira” ou recusem a entrada no porto de navios que tenham sido notificados por pesca INN. As directrizes também incluem recomendações sobre a forma como os países podem incentivar o cumprimento e tomar medidas contra os navios não cumpridores, bem como sobre a forma de reforçar a cooperação

internacional para ajudar os países em desenvolvimento a cumprirem as suas responsabilidades de estado de bandeira.

Em 2017, a FAO adoptou as Directrizes Voluntárias para os Sistemas de Documentação das Capturas (VGCDs). O objectivo do VGCDs é prestar assistência aos estados, às ORGP, às organizações regionais de integração económica e a outras organizações intergovernamentais no desenvolvimento e implementação de novos CDS, ou na harmonização ou revisão dos CDS existentes. O CDS é um sistema para determinar, ao longo de toda a cadeia de abastecimento, se o peixe é originário de capturas consistentes com as medidas de conservação e gestão nacionais, regionais e internacionais aplicáveis, estabelecidas de acordo com as obrigações internacionais relevantes. Como medida relacionada com o comércio para prevenir, impedir e eliminar a pesca INN, o CDS funciona mais eficazmente em sinergia com outros instrumentos internacionais, incluindo o AMEP e o Registo Global de Navios de Pesca, Navios de Transporte Refrigerado e Navios de Abastecimento.

Mais recentemente, em Setembro de 2022, o Comité das Pescas da FAO adoptou as Directrizes Voluntárias para o Transbordo. O transbordo envolve a transferência directa de qualquer quantidade de peixe de um navio para outro, independentemente da sua localização, antes de a carga ser registada como desembarcada no seu destino final. O objectivo destas directrizes é ajudar os estados, as ORGP e outras organizações intergovernamentais, fornecendo normas para o desenvolvimento de políticas e regulamentos que regem o transbordo, com vista à sua integração no quadro regulamentar da gestão sustentável das pescas. Exigem que todos os transbordos sejam adequadamente regulamentados, autorizados, monitorizados, documentados e complementados por medidas portuárias, costeiras e do estado de bandeira.

De acordo com as Directrizes, recomenda-se que os estados e as ORGP:

- Assegurar que os navios envolvidos em transbordos são autorizados pelo estado de bandeira, costeiro ou portuário relevante e que os navios notificam as autoridades relevantes antes de efectuarem qualquer tipo de transbordo;
- Adoptar procedimentos de comunicação transparentes para facilitar a verificação das autorizações e dos dados de transbordo, permitindo acções eficazes do SCF;
- Garantir que todos os navios envolvidos em transbordos forneçam uma declaração com dados específicos sobre as quantidades de peixe, as espécies e as capturas acessórias;
- Partilhar dados de transbordo, tais como listas de navios, notificações, autorizações e declarações, relatórios de observação e de inspecção, infracções e sanções;
- Estabelecer procedimentos de comunicação para recolher e cruzar informações sobre as quantidades de peixe desembarcado por espécie, bem como sobre a forma do produto, a zona e o país de origem do peixe transformado.

Vale a pena mencionar que o combate à pesca INN tem sido escalado ao mais alto nível na ONU desde 2015, no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Duas metas do ODS 14 visam acabar com a pesca INN (meta 14.4) e eliminar os subsídios que contribuem para a pesca INN (meta 14.6) até 2020.

Por último, certos países e as ORGP aplicam medidas relacionadas com o comércio para combater a pesca INN. São elas: i) as medidas comerciais restritivas (MTR) adoptadas pelos estados de mercado que importam produtos da pesca e ii) os regimes de certificação das capturas, que

incluem os regimes de documentação comercial (DTC) e os regimes de documentação das capturas (DDC).

Os TDS têm sido utilizados pelas ORGP desde o início dos anos 90 para controlar o comércio de atum, uma das espécies mais caras. Um dos principais atributos dos TDS é a sua capacidade de detectar operações de navios com BdC. Os regimes exigem que os estados de bandeira validem a documentação relativa ao comércio de espécies específicas de atum. Por conseguinte, os documentos comerciais permitem identificar as exportações de atum provenientes de navios de pesca que arvoram bandeira de estados não membros da ORGP, que estão proibidos de capturar as espécies abrangidas pela ORGP.

Tanto os estados Unidos como a União Europeia dispõem de sistemas que permitem a adopção de medidas comerciais restritivas contra os países que se considere estarem a fazer muito pouco para combater a pesca INN. A UE utiliza as medidas comerciais restritivas sob a forma de cartões amarelos (identificação de países não cooperantes) e de cartões vermelhos (proibição de importações). Os estados só podem ser objecto de medidas comerciais da UE na sua qualidade de estados de bandeira; os estados do porto ou do mercado que participam activamente no branqueamento de produtos INN não podem ser visados.

Os EUA identificam países envolvidos na pesca INN desde 2009. Até à data, nenhuma destas identificações conduziu a uma “certificação negativa” – o equivalente a um cartão vermelho da UE. A legislação dos EUA permite que as medidas comerciais visem apenas frotas, espécies e tipos de produtos directamente relacionados com a pesca INN que deu origem à identificação.

Adoptado pelo Comité das Pescas da FAO, o Registo Mundial dos Navios de Pesca, dos Navios de Transporte Frigorífico e dos Navios de Abastecimento

(Registo Mundial)¹⁶ é uma iniciativa global que envolve principalmente as autoridades estatais e as ORGP na compilação de um repositório em linha abrangente e actualizado de navios envolvidos em operações de pesca. O principal objectivo é fornecer uma ferramenta útil e poderosa para dissuadir e eliminar as actividades INN, dentro do quadro disponível de instrumentos legais, tornando mais difícil para os navios operarem fora da lei.

Um elemento essencial do programa é a atribuição de um identificador único de navio (UVI) a cada navio em todo o mundo, que se mantém constante ao longo da vida do navio, independentemente da mudança de nome, propriedade ou bandeira. O programa também prevê iniciativas de desenvolvimento de capacidades em todo o mundo. A partir de Abril de 2023, os números IMO, que servem de UVI de Registo Mundial, foram atribuídos a mais de 23 000 navios de pesca em todo o mundo. No total, estão incluídos 4,6 milhões de navios de pesca de todos os tamanhos e tipos.

Acordo da OMC sobre os Subsídios à Pesca

Nos termos do Acordo sobre as Subsídios e as Medidas de Compensação (SCM) da OMC, um subsídio é uma contribuição financeira concedida por um governo a agentes do sector privado. A transferência pode ser directa (subvenções, isenções fiscais, empréstimos a taxas inferiores às do mercado) ou indirecta, como a prestação de serviços ao sector privado (infra-estruturas, investigação, etc.).

Após mais de 20 anos de negociações, os membros da OMC chegaram finalmente a um acordo sobre os subsídios à pesca na décima segunda Conferência Ministerial da OMC, em 17 de Junho de 2022. Trata-se de um tratado histórico autónomo que

procura resolver o esgotamento dos recursos marinhos causado pela pesca excessiva, pelo excesso de capacidade e pela pesca INN. Procura reduzir os subsídios prejudiciais a nível mundial e estabelecer salvaguardas vitais nos casos em que não existam regulamentos ou medidas de gestão das pescas ou em que estas sejam ineficazes.¹⁷

O Acordo da OMC sobre Subsídios à Pesca incorpora compromissos e flexibilidade na regulamentação ou proibição total dos subsídios que contribuem para a pesca INN e é aplicável no âmbito dos mecanismos de resolução de litígios da OMC. O Acordo inclui igualmente regras que proíbem os subsídios à pesca de unidades populacionais sobre-exploradas, excepto as que estejam a aplicar medidas de gestão destinadas a reconstituir a unidade populacional para um nível biologicamente sustentável, e a pesca não regulamentada no alto mar, fora da jurisdição dos estados costeiros ou não costeiros e das ORGP pertinentes.

O Acordo alarga os requisitos de transparência e de notificação existentes no âmbito do Acordo SMC da OMC e obriga os membros a indicar o tipo de actividade de pesca para a qual é concedida a subvenção e, na medida do possível, informações sobre (i) estado das unidades populacionais de peixes na pescaria; (ii) medidas de conservação e gestão em vigor; (iii) capacidade da frota; (iv) número de identificação dos navios de pesca; e (v) dados sobre as capturas por espécie ou grupo de espécies na pescaria.

Um domínio crucial que não obteve consenso suficiente para uma proibição adicional foi o dos subsídios que contribuem para o excesso de capacidade e a pesca excessiva. Para superar este desafio, o Acordo inclui uma cláusula que, essencialmente, incentiva

¹⁶ <https://www.fao.org/global-record/en/>

¹⁷ CNUCED, 2023.



os membros a negociar, analisar e chegar a um consenso sobre novas disposições no prazo de quatro anos a contar da data de entrada em vigor do Acordo.

Para entrar em vigor, dois terços dos membros da OMC devem: (i) depositar os seus instrumentos de aceitação, (ii) desenvolver a fase de aplicação do Acordo, em especial nos países em desenvolvimento, e (iii) adoptar disciplinas abrangentes no prazo de quatro anos a contar da data de entrada em vigor do Acordo. Se não o fizerem, correm o risco de o Acordo ser denunciado por decisão do Conselho Geral da OMC.





Capítulo III

Panorâmica dos acordos de acesso à pesca passados e actuais



Tipologia e modalidades

A nível mundial, existem vários convénios e acordos de acesso à pesca, que envolvem muitos países e empresas de PL (requerentes de recursos) que negociam modalidades e condições de acesso aos recursos haliêuticos nas ZEE dos estados costeiros (detentores de recursos). Consoante a modalidade de acesso, os acordos foram classificados em acordos de primeira ou de segunda geração. Num acordo de primeira geração, o requerente de recursos obtém o direito de pescar na ZEE de um estado costeiro pagando uma renda pelo recurso (dinheiro em troca de acesso), enquanto num acordo de segunda geração, a nação e as empresas de PL obtêm acesso a uma ZEE de pesca registando as embarcações no país ou fazendo um investimento local que lhes dá direito a uma licença de pesca.¹⁸

Os convénios de primeira geração estabelecem normalmente regras e requisitos relacionados com a gestão das pescas, o SCG e a execução. Os convénios de acesso de segunda geração implicam um ou uma combinação de dois mecanismos gerais: a atribuição de acesso ou a redução dos custos de licenciamento em troca de os navios se registarem localmente e concordarem em utilizar bens e serviços locais através do transbordo, desembarcando o peixe no país, ou a emissão de investimentos em terra em instalações de transformação em troca do acesso à pesca. Os compromissos de investimento em terra podem assumir a forma de empresas mistas e implicar a criação antecipada de emprego directo e indirecto, a criação de empresas derivadas em termos de indústrias auxiliares, exportações e transferência de tecnologia. Historicamente, os acordos de segunda geração incluíam empresas comuns com os governos dos países de acolhimento (por exemplo, o Japão nas Fiji e nas Ilhas Salomão). Os acordos recentes tendem

a ser liderados pelo sector privado com concessões estatais significativas (licenças de pesca, acesso a terrenos, reduções fiscais e outros incentivos).¹⁹

Do mesmo modo, em função dos actores que negociam o acordo, os acordos de acesso à pesca podem ser classificados em acordos recíprocos ou não recíprocos. Acordos recíprocos envolvem partes que podem ser simultaneamente detentores e requerentes de recursos. Isto significa que os acordos têm menos a ver com a captura de receitas por parte do detentor dos recursos e mais com a partilha e a agregação de recursos. Trata-se geralmente, mas não exclusivamente, de acordos entre países desenvolvidos (por exemplo, União Europeia-Noruega) ou entre nações de PL, como no caso dos vários acordos de pesca em curso no Mar da China Oriental entre a China, o Japão, a República da Coreia e a Província de Taiwan da China. Alguns acordos entre países em desenvolvimento podem ser recíprocos, como é o caso do acordo Maurícia-Seychelles. Um acordo não recíproco envolve geralmente um país desenvolvido que procura aceder aos recursos da ZEE de um estado costeiro em desenvolvimento (quadro 1).

De qualquer modo, a situação tem sido muito dinâmica nas últimas décadas, adaptando-se à diversidade dos intervenientes, aos seus interesses e capacidades e aos tipos de pescarias em causa. Consequentemente, os acordos de acesso à pesca evoluíram ao longo do tempo e do espaço para uma vasta constelação de acordos que reflectem as capacidades técnicas e institucionais e a influência das partes interessadas na negociação e aplicação dos acordos. Os acordos não recíprocos entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento são os mais prevalentes. A sua negociação e aplicação são influenciadas pela situação económica do estado costeiro e pela sua capacidade institucional e técnica, pela

Os acordos de acesso à pesca evoluíram ao longo do tempo para uma vasta constelação de acordos que reflectem as capacidades técnicas e institucionais e a influência das partes interessadas na negociação e aplicação dos acordos.

¹⁸ FAO, 2022.

¹⁹ FAO, 2022.

geopolítica e pelos interesses conflitantes dos estados regionais e internacionais. São também afectados pelo tipo e localização das unidades populacionais de peixes, ou seja, se se trata de unidades populacionais de peixes de uma ZEE, de unidades populacionais transfronteiriças entre várias ZEE ou do alto mar.²⁰

As actuais AIAP pertencem a uma das seguintes categorias:

- **Acordos de acesso entre governos**, em que o estado costeiro negocia directamente com o estado de PL as condições e modalidades de concessão de acesso às pescarias da sua ZEE. O acordo pode ser bilateral (utilizado pela UE com os estados costeiros) ou plurilateral (utilizado pelos EUA com os Países Insulares do Pacífico, PIP).

- O acordo estabelece frequentemente a compensação e as suas modalidades, o número e o tipo de navios PL, as espécies-alvo, o período de tempo e as quotas admissíveis a capturar.
- **Acordos de acesso entre um estado costeiro e uma empresa privada ou uma associação do sector**. Este modelo é utilizado pelas frotas que arvoram bandeira do Japão e de Taiwan Província da China e seguirá frequentemente um padrão semelhante ao dos acordos bilaterais. Estes acordos estabelecem um período específico durante o qual um navio é autorizado a pescar, as espécies de peixe e as quotas permitidas a capturar. Em ambos os casos, o navio estrangeiro manterá a bandeira do seu país de origem.



Quadro 1. **Tipologia dos convénios de acesso à pesca**

Tipo de acordo		Governo a governo	Governo para empresa privada	Privado para privado
Recíproco	Bilateral	Dois países concedem-se mutuamente autorização para pescar nas ZEE um do outro. Geralmente inclui acordos de gestão. Exemplos: Acordos recíprocos no Mar da China Oriental.	N/A	N/A
	Plurilateral	Três ou mais países concedem-se mutuamente o acesso às ZEE. Exemplos: Acordo trilateral entre a Islândia, a Noruega e a Rússia.	N/A	N/A
Não recíproco	Bilateral	Os direitos de pesca são concedidos à nação PL na ZEE dos países de acolhimento. Exemplos: Acordos de parceria no domínio da pesca entre a UE e determinados países africanos.	As empresas de pesca estrangeiras assinam acordos com os governos dos países de acolhimento. Exemplos: Acordos de pesca da Coreia do Sul, Taiwan e China com países anfitriões na Ásia e em África.	Empresas comuns entre investidores estrangeiros e empresas de pesca nos países de acolhimento. Exemplos: Após o termo do APP UE-Senegal, muitos operadores espanhóis mudaram a bandeira dos seus navios ou criaram empresas mistas com operadores locais.
	Plurilateral	Dois ou mais países anfitriões concedem às nações PL acesso a ZEEs conjuntas. Exemplos: Tratado dos EUA com vários Estados Insulares do Pacífico.	As empresas de pesca estrangeiras assinam acordos com os governos de dois ou mais países de acolhimento. Exemplos: Acordos de pesca com os países do Acordo de Nauru.	N/A

²⁰ Munro et al., 1998; Mwikya, 2006; Martin et al., 2008; Yozell e Shaver, 2019; FAO, 2022; Stabler et al., 2022.



- **Acordos de fretamento ou acordos de joint venture** utilizados pelos navios de PL para aceder aos recursos haliêuticos de outro país. Um acordo de fretamento é um contrato de aluguer entre um navio de PL e uma empresa sediada no estado costeiro. A empresa do estado costeiro aluga essencialmente o navio estrangeiro, incluindo a sua tripulação, para efectuar operações de pesca. Muitas vezes, a bandeira do navio estrangeiro mantém-se, apesar de ser alugado. Num acordo de empresa mista, existe um acordo de parceria entre a empresa do país costeiro e a empresa PL – frequentemente com a empresa do país costeiro a deter pelo menos 51% da empresa.

Quer se trate de um acordo de fretamento ou de uma joint venture, espera-se que haja uma transferência significativa de conhecimentos da empresa PL para a empresa do estado costeiro, especialmente porque tanto os acordos de fretamento como as *joint ventures* exigem frequentemente que uma parte da tripulação seja proveniente do estado costeiro.

Compensação

A compensação pelo acesso às pescarias da ZEE pode ser monetária, não monetária ou uma combinação de ambas. A CNUDM reconhece o direito dos estados costeiros de cobrarem taxas de acesso, com base no facto de terem direitos soberanos sobre os recursos haliêuticos da sua ZEE. Podem também ser legitimamente exigidas taxas pela captura e actividades associadas, como o transbordo e a utilização de portos e aeroportos locais. O Código de Conduta para uma Pesca Responsável da FAO afirma ainda que, sempre que necessário e adequado, os estados costeiros devem procurar recuperar os custos suplementares relacionados com a MCV, a investigação científica e a recolha

e troca de dados sobre a pesca através de taxas de compensação do AIAP.

As compensações não monetárias podem assumir diversas formas, incluindo a assistência técnica e a formação, a construção de infra-estruturas, o fornecimento de navios de pesca, barcos de patrulha, equipamento MCV, a ajuda ao sector da pesca artesanal ou industrial, o acesso aos mercados e as concessões noutros sectores das relações comerciais. No entanto, estas formas de compensação não são frequentemente avaliadas em termos de opções monetárias a que se renunciou, da adequação e da qualidade do equipamento fornecido e das suas necessidades de manutenção.

Em teoria, as condições de mercado determinam o valor monetário que o estado costeiro pode obter contra o acesso aos recursos da sua ZEE. Com base no “conceito de renda dos recursos”, a renda dos recursos representa o excesso de receitas para além dos custos de produção. A renda dos recursos cobre os custos de investimento de capital, o retorno das competências de gestão, os lucros e a taxa de acesso. Uma combinação de factores específicos influencia significativamente o montante da compensação monetária. Esses factores incluem o poder de negociação e a capacidade de negociação do estado costeiro, as suas circunstâncias económicas, políticas e de endividamento, a competitividade e o valor das espécies ou unidades populacionais em causa em comparação com outras ofertas de acesso.

Existem diferentes formas de cálculo e de atribuição da compensação pelo acesso às pescarias da ZEE.²¹ O quadro 2 resume as vantagens e desvantagens de cada uma delas. O método do montante fixo anual representa uma taxa anual acordada entre o estado costeiro e o estado ou associação de PL. Esta taxa pode ter componentes pecuniárias e não pecuniárias. A taxa em

²¹ FAO, 2022.

dinheiro pode ser um pagamento único ou várias fracções de pagamento. Em contrapartida, o estado costeiro concede o direito de pesca a um número máximo de navios durante o ano. Os montantes fixos podem basear-se, por exemplo, numa percentagem de um determinado valor das capturas previstas. Estima-se, em média, em 5 a 15% do valor das capturas, embora até 20% não seja irrealista se houver uma grande procura de acesso à pescaria. Com o montante fixo, o estado costeiro transfere a responsabilidade pela gestão dos custos de transacção no âmbito da frota para o estado ou associação PL. Embora este método proporcione uma maior certeza de rendimento financeiro ao estado costeiro, não constitui um incentivo para que este desenvolva informação e recolha de dados sobre a sua pescaria e invista adequadamente na criação de um controlo e execução eficazes. A frota de pesca é essencialmente descontrolada e o cumprimento da legislação é transferido para a associação ou para o estado de PL, sem garantias de que será efectuado correctamente.

No método baseado nas capturas, a frota estrangeira paga uma taxa baseada no volume de capturas durante o período de licença. São possíveis várias variantes deste método. Estas reflectem características específicas da pescaria ou dos mercados de destino. Este método também proporciona uma elevada segurança em termos de receitas financeiras para o estado costeiro, mas impõe o controlo, a comunicação das capturas e a utilização de observadores a bordo dos navios de pesca. Por outro lado, cria um incentivo para que os pescadores não declarem as capturas. No caso de capturas variáveis de um ano para o outro (por exemplo, atum), as receitas do estado costeiro são irregulares. Reduz as possibilidades de financiamento de medidas de pesca ecologicamente responsáveis e pode exigir um VMS obrigatório.

No método baseado no esforço, o estado costeiro cobra uma taxa por um período de acesso à ZEE, ou seja, com base no nível efectivo de esforço. Uma vez licenciado o navio, não há limite para o volume de capturas durante o período autorizado. Este método garante uma receita independentemente do nível de capturas, pelo que se elimina o incentivo à declaração incorrecta das capturas reais. Contudo, o estado costeiro deve estar em condições de efectuar uma estimativa razoável das suas receitas com base nas taxas de captura previstas para cada navio e nos impactos em termos de conservação, de acordo com o seu plano de gestão. Para o efeito, é necessário um esforço de gestão global e os recursos conexos para a sua execução, bem como a instalação pelo estado costeiro de capacidades e processos administrativos eficazes. Poderá também ser necessário utilizar toda a gama de instrumentos de comunicação, incluindo a adesão da empresa a um plano de pesca.

Idealmente, a forma de compensação deve ter em conta o impacto ecológico do acordo nos recursos haliêuticos da ZEE e nos seus serviços ecossistémicos, bem como nos outros utilizadores dos recursos, a fim de compensar quaisquer impactos ecológicos negativos (ou externalidades), incluindo os custos de regeneração dos serviços ecossistémicos. Esta abordagem está em conformidade com os instrumentos internacionais, nomeadamente o Acordo das Nações Unidas sobre as Populações de Peixes (UNFSA, 1995)²² (UNFSA) e o Código da FAO, que colocam a tónica na abordagem ecossistémica da gestão das pescas. Esta abordagem apoiaria igualmente o conceito de obrigações para com as gerações futuras (equidade intergeracional) – um aspecto fundamental do princípio do desenvolvimento sustentável.

Para além da taxa de compensação, os AIAP podem gerar emprego e um valor acrescentado significativos, tanto

Idealmente, a compensação deve ter em conta o impacto ecológico nos recursos haliêuticos da ZEE e nos seus serviços ecossistémicos, e compensar quaisquer impactos ecológicos negativos.

²² Ver Anexo I.



Quadro 2.

As diferentes formas de compensação para a concessão de acesso à pesca

1. Montante fixo	Vantagens	Desvantagens
Estado costeiro	Proporciona um elevado grau de segurança financeira.	Não há incentivo para obter informações sobre a sua pescaria, a menos que seja feito um investimento independente num elevado nível de controlo e execução; a frota de pesca não é essencialmente controlada; o cumprimento da legislação é transferido para o Estado ou associação de PL, sem garantias de que as medidas de controlo e conservação serão devidamente aplicadas.
Estado de PL	Pode negociar um montante estável, mas baixo.	Geralmente vantajoso; a frota de pesca pode pagar um montante mais elevado em comparação com as capturas em situações em que as capturas são baixas, como acontece com o El Niño e acontecimentos semelhantes.
Frota PL	Pode negociar um montante estável, mas baixo.	Geralmente vantajoso; a frota de pesca pode pagar um montante mais elevado em comparação com as capturas em situações em que as capturas são baixas, como acontece com o El Niño e acontecimentos semelhantes.
2. Método baseado nas capturas	Vantagens	Desvantagens
Estado costeiro	Proporciona um grau de certeza.	Impõe um controlo substancial (declaração de capturas e observadores); incentiva a subnotificação; proporciona rendimentos irregulares nos casos em que as capturas variam muito de ano para ano (por exemplo, atum); dificulta o financiamento e as medidas para uma pesca ecologicamente responsável; pode exigir um VMS obrigatório.
Estado de PL	Protege a frota de pesca do pagamento de taxas elevadas quando as capturas são fracas.	Geralmente vantajoso.
Frota PL	Protege a frota de pesca do pagamento de taxas elevadas quando as capturas são fracas.	Geralmente vantajoso; pode ser necessário um VMS, incluindo os custos.
3. Método da base do esforço	Vantagens	Desvantagens
Estado costeiro	Elimina o incentivo à declaração incorrecta das capturas; receitas disponíveis tanto nos anos bons como nos maus; montante claro para uma gestão ecologicamente responsável.	A carga regulamentar é relativamente elevada para fixar a maior parte dos elementos das operações das frotas ou, pelo menos, para as modelar; exige informações e análises dos padrões de pesca, informações sobre o mercado, dados sobre as capturas e o esforço de pesca e uma autoridade de licenciamento bem dotada de recursos e informada; pode exigir a obrigatoriedade do VMS, com os respectivos custos.
Estado de PL	A taxa a pagar é conhecida com bastante antecedência e o Estado pode planear a sua recuperação da frota.	Não há garantia de capturas; pode ser necessário subsidiar a frota de pesca em anos sem boas capturas.
Frota PL	A taxa é conhecida antecipadamente e pode ser planeada; é possível negociar condições com pagamentos mais baixos quando o mau ano pode ser antecipado ou ocorreu	Não há garantia de captura para a compra de uma licença

Fonte: Mfodwo, 2008.

nos países de PL como nos estados costeiros. Em vários países da Europa (por exemplo, Espanha, França) ou da Ásia (por exemplo, China, Japão), de África (por exemplo, Marrocos, Costa do Marfim, Moçambique), do oceano Índico (por exemplo, Maurícia, Madagáscar) ou do oceano Pacífico (por exemplo, Fiji, Ilhas Salomão), os acordos de pesca

criam postos de trabalho significativos e a consideração política de manter estes postos de trabalho é tida em conta aquando da negociação dos acordos. Estes empregos incluem pessoas que trabalham na pesca, na transformação, na construção naval, no abastecimento, na reparação e manutenção, no reabastecimento e no transbordo.



Evolução dos acordos de acesso à pesca

A importância socioeconómica e ecológica das pescarias mundiais e as modalidades da sua exploração através dos AIAP têm sido estudadas e examinadas exaustivamente desde há décadas, em especial após a adopção da CNUDM e dos instrumentos internacionais conexos. Mobilizou investigadores, académicos, instituições das Nações Unidas, outras organizações e instituições financeiras e técnicas, ONG e muitos intervenientes no sector das pescas a nível mundial. Estes estudos visam cartografar os vários acordos, as suas modalidades, os principais intervenientes e os factores que os moldam, bem como as suas implicações para o desenvolvimento internacional e a sustentabilidade global da pesca.

Métodos de acompanhamento e análise dos acordos de acesso à pesca e da frota de pesca longínqua

Não é fácil aceder às informações e aos dados necessários para estudar os AIAP e a composição e as operações globais das frotas de PL. Muitos acordos têm sido opacos e não são divulgadas informações fiáveis sobre as condições e modalidades das suas negociações e aplicação. Esta situação exigiu o desenvolvimento de métodos alternativos independentes para seguir o rasto dos navios das frotas de pesca demersal, as zonas oceânicas exploradas e as respectivas estimativas de capturas. Até há 25 anos, estas estimativas utilizavam os dados de captura comunicados pelos estados costeiros e portuários à FAO, às ORGP e a outras organizações, a partir dos quais as capturas das frotas de pesca longínqua eram estimadas por espécie, por país

de PL, por áreas pescadas e pelas suas implicações económicas e ecológicas.

Estes métodos foram aprofundados através de diferentes abordagens de reconstrução das capturas e de outros sistemas de modelização complexos.²³ Por exemplo, os investigadores têm vindo, desde há muitos anos, a reconstruir dados de capturas para complementar os dados de capturas da FAO relativos a mais de uma centena de estados costeiros. Os dados reconstruídos de acesso livre²⁴ incluem estimativas de capturas não declaradas para os países marítimos de 1950 a 2014. Estes dados foram desenvolvidos utilizando dados secundários específicos de cada país e fontes de informação como estudos revistos por pares, publicações genéricas e conhecimentos de peritos locais. Num intercâmbio com os principais autores dos dados de capturas reconstruídos,²⁵ a FAO reconhece o valor potencial das reconstruções de capturas, uma vez que podem ajudar a identificar os subsectores da pesca que não estão bem cobertos pelos sistemas nacionais de recolha de dados (por exemplo, capturas recreativas), ajudar os países a rever as suas apresentações à FAO e avaliar a pressão global da pesca em ecossistemas específicos.²⁶ No entanto, a FAO recomenda que se reconheça a incerteza envolvida na interpretação das tendências contrastantes que podem resultar de tais reconstruções em comparação com as fontes primárias (dados da FAO).

Os recentes desenvolvimentos tecnológicos no domínio da aprendizagem automática e dos dados de satélite melhoraram significativamente a capacidade de examinar e monitorizar a pesca e as pescarias a nível mundial, bem como a precisão da estimativa dos esforços de pesca em todo o mundo ao nível dos navios individuais. As novas tecnologias, que utilizam o AIS e o VMS, ajudam a

²³ Bofil, 1998; Munro et al., 1998; Mwikya, 2006; Yozell e Shaver, 2019; FAO, 2022; Stabler et al., 2022.

²⁴ www.seaaroundus.org.

²⁵ Pauly e Zeller, 2017.

²⁶ Yimin et al., 2017.

identificar quando e onde um navio de pesca está a operar, que tipo de arte de pesca está provavelmente a ser utilizada e até a estimar o esforço de pesca quase em tempo real. Os VMS são concebidos para adquirir e transmitir automaticamente ao estado de bandeira a posição, a velocidade e o rumo do navio. Qualquer interrupção da recepção do sinal VMS pode suscitar um alerta na sala MCV e pode ser analisada como uma potencial tentativa de fraude. Devido ao seu elevado nível de segurança dos dados, o VMS é adequado para efeitos de estimativa do esforço de pesca, controlo à distância e eventuais inspecções no mar.

Tal como o VMS, o AIS transmite a posição e os movimentos do navio, mas com maior frequência e em formato de difusão aberta, para que qualquer pessoa com um receptor AIS adequado possa captar as mensagens. A utilização do AIS sofreu grandes alterações com a introdução de fornecedores de dados AIS na Internet e de constelações comerciais de AIS por satélite. O portal de dados de referência que fornece acesso gratuito a conjuntos de dados AIS globais é o Global Fishing Watch (GFW), que adquire AIS de operadores de satélite, publica-os e apoia a análise de dados que apontam para potenciais actividades de transbordo e INN.

Os dados extraídos do GFW permitem análises pormenorizadas de questões como a economia das frotas de PL, os subsídios, a pesca excessiva ou a pesca INN.²⁷ Estas novas ferramentas e métodos de investigação permitem aos peritos em pescas, gestores e funcionários responsáveis pela aplicação da lei compreender melhor e monitorizar as actividades de pesca ao largo e avaliar as suas implicações económicas e ecológicas. A utilização destas portagens não é actualmente obrigatória, os pescadores podem facilmente desligar o sistema AIS por várias razões, por exemplo, para evitar revelar os melhores pesqueiros ou porque estão envolvidos em actividades ilegais.

Os pescadores podem também adulterar propositadamente o seu dispositivo AIS para enviar falsos identificadores ou posições (Demian et al., 2023).

Pesca em águas longínquas no período 1950-1994

De entre os principais estados que praticaram a PL durante o período compreendido entre 1950 e 1995, dois países destacam-se como as nações mais dominantes em matéria de PL (NPL): a antiga URSS (até ao seu desaparecimento) e o Japão (figura 4). No seu conjunto, representaram mais de metade das capturas totais efectuadas pela PL, a URSS com 32% e o Japão com 21% do total. A Espanha ocupa o terceiro lugar, com cerca de 10% das capturas. Outros países importantes para a PL foram, por ordem de importância, a República da Coreia (5%), a Federação da Rússia e a Polónia (4% cada), a província chinesa de Taiwan, Portugal, a Alemanha e a França (3% cada), a Ucrânia (2%), a Noruega, a Roménia, Cuba, a Bulgária e os Estados Unidos (1% cada), seguidos de 53 outros países com capturas menores.²⁸

A maior parte das frotas da Europa de Leste e da Ásia tinham uma gama muito longa de actividade, enquanto os Estados da Europa Ocidental tendiam a concentrar a sua pesca em partes mais discretas do mundo. Foi observada uma forte correlação nas práticas de pesca entre os estados de PL da Europa de Leste, bem como entre o Japão e a República da Coreia. Em ambos os casos, as espécies e as áreas de pesca eram muito semelhantes entre os estados.

Embora a maioria das NPLs tenha como alvo uma grande variedade de recursos pesqueiros, existem padrões claros que mostram que as nações da Europa de Leste se especializaram na pesca de peixes pelágicos pequenos e médios de grande volume e baixo valor, como as cavalas e as sardinhas. Em contrapartida,

²⁷ Kroodsma et al., 2018; Yozell e Shaver, 2019; Canyon et al., 2021.

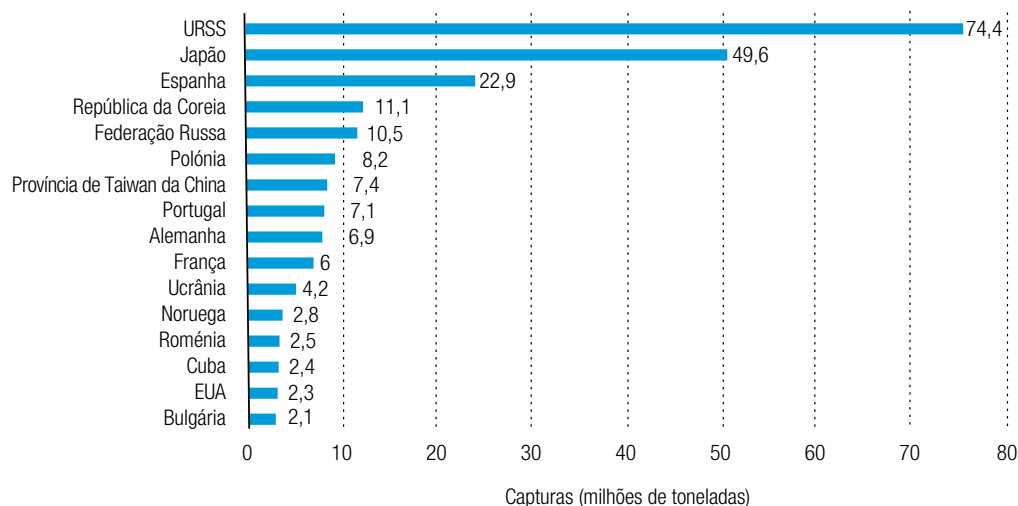
²⁸ Bofil et al. (1998).





Figura 4.

Principais países de PL e suas capturas acumuladas no período 1950-1995



Fonte: Bofil et al., 1998.

os países asiáticos, embora também pesquem uma vasta gama de espécies, tendem a diversificar-se tanto em espécies de baixo preço e elevado volume, como o escamudo, como em espécies de elevado preço, como os atuns e as lulas. Os EUA pescaram principalmente atum gaiado e atum albacora.

Globalmente, os atuns foram os recursos haliêuticos mais intensamente pescados pelos estados de PL, com mais de 32 milhões de toneladas no período 1950-1994 (Figura 5). Seguiram-se os carapaus – e, em particular, o carapau chileno –, com mais de 31 milhões de toneladas pescadas. Duas espécies destacam-se como as mais pescadas pelas NPL: O bacalhau do Atlântico e o escamudo, que representam, cada uma, mais de 20 milhões de toneladas de capturas acumuladas. Outras unidades populacionais importantes são a sardinha e a pescada. Os cefalópodes, as cavalas verdadeiras, os peixes chatos, os granadeiros, os peixes de bico e os caranguejos também ocupam um lugar de destaque entre os recursos haliêuticos procurados pelas NPL.

Geograficamente, as actividades das NPLs cobrem todos os mares. No

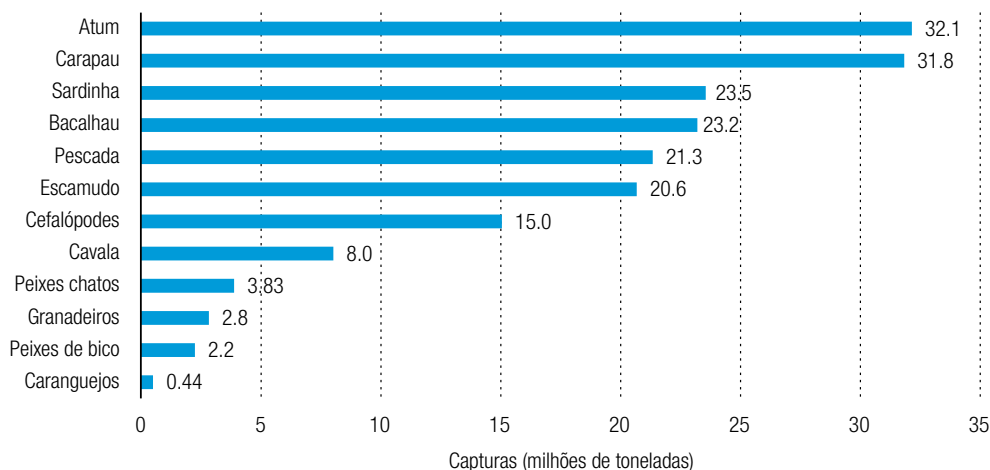
entanto, a maior parte da actividade de pesca tem estado historicamente centrada em quatro áreas principais da FAO: o Atlântico Centro-Este (área 34 da FAO), o Atlântico Noroeste (área 21 da FAO), o Pacífico Nordeste (área 67 da FAO) e o Atlântico Sudeste (área 47 da FAO). A pesca nestas quatro zonas representou cerca de 75% do total capturado pela frota de PL. A frota de PL dominante era a da URSS e de Espanha na zona 34, principalmente a da URSS na zona 21, onde efectuou, de longe, as maiores capturas (principalmente bacalhau do Atlântico), e principalmente a do Japão na zona 67, com capturas também da URSS e da República da Coreia (principalmente escamudo). Na zona 47, a principal frota de PL era a da URSS, tendo a Espanha, o Japão e a Polónia efectuado também capturas muito importantes.

Na altura, eram típicas as quotas extremamente desproporcionadas do total das capturas entre as nações costeiras e a PL. Por exemplo, durante mais de 45 anos, cerca de 80% das capturas totais foram efectuadas pelas NPL ao largo das ZEE da Mauritânia e do Senegal. Foram registados valores semelhantes ao largo da ZEE da Namíbia.





Figura 5.
Espécies de peixes capturadas pelas frotas de PL no período 1950-1995



Fonte: Bofil et al., 1998.

A Pesca em águas longínquas na actualidade

Actualmente, as dez maiores frotas de PL representam nacionalidades parcialmente diferentes das das últimas décadas. Os actuais líderes mundiais são as frotas da China e da Província de Taiwan, uma vez que a Rússia e os países europeus reduziram as suas operações em diferentes regiões. Em 2016-2017, a China e a província de Taiwan representaram quase 60% de todo o esforço global de PL, com o Japão, a Coreia do Sul e a Espanha a representarem, cada um, cerca de 10%. As cinco principais frotas de PL representavam 89% das operações das frotas de PL, o que indica a necessidade de concentrar os esforços de investigação nestas frotas.²⁹

As actividades das cinco principais frotas de PL visaram quatro regiões principais do oceano: o Pacífico, a África Ocidental, a África Oriental e a América do Sul. Utilizavam principalmente quatro

tipos de artes de pesca: palangres, toneiras de lulas, arrasto e redes de cerco com retenida. O comprimento destes navios variava geralmente entre 20 e 90 metros, e por vezes até mais. Mais de dois terços da frota de PL eram palangreiros ou cercadores com rede de cerco com retenida que visavam o valioso atum e espécies semelhantes ao atum e utilizavam navios de transporte para apoiar as suas operações através de reabastecimentos, reabastecimento e transbordo. As restantes actividades de pesca das cinco principais frotas foram realizadas por arrastões e toneiras de lula. Os arrastões da China, Espanha e Coreia do Sul operaram na costa ocidental de África, em particular na Guiné-Bissau, Mauritânia, Angola, República do Congo e Serra Leoa. As toneiras de lula visavam principalmente a América do Sul, incluindo as Ilhas Falkland (Malvinas), a Argentina, o Peru, o Uruguai e o Chile e, em menor escala, a República do Congo.

As cinco principais frotas de PL representavam 89% das operações das frotas de PL

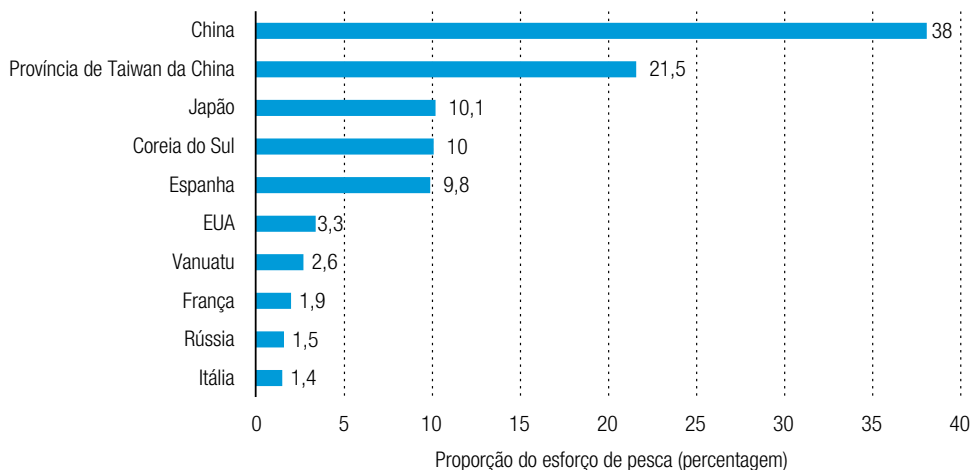
²⁹ Yozell e Shaver, 2019, com base em dados AIS da GFW de 2016 a 2017. Os dados AIS foram complementados por uma análise das actividades actuais dos navios PL, incluindo uma análise das estratégias existentes de gestão e aplicação das pescas utilizadas pelos países costeiros, do apoio financeiro e político histórico e actual e da supervisão das frotas de PL pelos respectivos governos nacionais, complementada por mais de 50 entrevistas a peritos.





Figura 6.

Proporção do esforço de pesca das dez principais frotas de PL com base nos dados AIS do Global Fishing Watch, 2016-2017



Fonte: Yozell e Shaver, 2019.

Os portos mais utilizados pelas principais frotas de PL foram Dakar, no Senegal, Conakry, na Guiné, Majuro, nas Ilhas Marshall, Suva, nas Ilhas Fiji, e Nouadhibou, na Mauritânia. Estes portos apoiam o sector da PL através do reabastecimento, do abastecimento, do descarregamento das capturas e de outras actividades essenciais para as operações de um navio de PL. No entanto, os navios de PL nem sempre desembarcam as capturas no porto e, em vez disso, dependem de embarcações de transbordo para transportar as capturas para o mercado. Os portos mais frequentados pelas embarcações de transbordo após um transbordo potencial de um navio de PL são Port Louis, na Maurícia, Busan, na Coreia do Sul, Papeete, na Polinésia Francesa, e Singapura e Cidade do Cabo, na África do Sul. Oito em cada dez destes portos são signatários do AMEP, o que indica um nível de empenhamento na prevenção da entrada de peixe INN na cadeia de abastecimento. No entanto, é necessário avaliar melhor as lacunas de capacidade em cada porto, nomeadamente a sua capacidade de verificar e validar os desembarques.

A investigação indica que, **ao decidir onde instalar a sua frota, as nações ou empresas de PL consideram, por ordem de importância, os retornos económicos, o nível de governação e a capacidade de execução do estado costeiro e a influência política das nações PL.** As frotas de PL são conduzidas para determinadas zonas do oceano com base, principalmente, em incentivos económicos. Os principais factores económicos são as espécies-alvo, o custo do acesso e da pesca e a proximidade da pescaria em relação aos mercados. Mais de dois terços das cinco principais frotas de PL têm como alvo o atum, 15% têm como alvo a lula e 14% utilizam a pesca de arrasto que visa principalmente espécies pelágicas e de camarão.³⁰

A acessibilidade a portos viáveis para descarregar e transformar as capturas, bem como para as reabastecer, é também fundamental. Alguns países costeiros dispõem de espécies muito apreciadas pelas frotas de PL e de portos bem equipados que os navios de PL visitam para descarregar as capturas. Tudo, desde

³⁰ Yozell e Shaver, 2019.



as instalações de transformação até às infra-estruturas portuárias adequadas, influencia o local onde um navio de pesca forçada pode visitar e desembarcar as suas capturas. Na ausência de tais instalações, os navios PL dependem de navios de transbordo refrigerados para transportar as suas capturas para o mercado e são devidamente reabastecidos enquanto estão no mar.

Embora as forças económicas e os cálculos comerciais sejam considerações fundamentais que influenciam as operações dos navios PL, a governação e a aplicação das pescas também desempenham papéis importantes. Os navios PL mais susceptíveis de se dedicarem à pesca INN são atraídos para países que não dispõem de regimes de gestão das pescas sólidos. Muitas vezes, esses países também não têm capacidade para monitorizar, aplicar e processar eficazmente os infractores que violam as leis de pesca existentes. Há acusações generalizadas de que estas frotas obtêm acesso aos recursos haliêuticos explorando práticas corruptas de instituições e funcionários.³¹

Por último, as operações das frotas de PL podem ser motivadas por influências políticas. A crescente escassez de recursos haliêuticos intensificou a importância geopolítica do acesso às pescas dos países costeiros. Neste contexto de declínio das unidades populacionais de peixe a nível mundial, os estados de PL são cada vez mais incentivados a recorrer a acordos tácitos e à coerção nos casos em que as infra-estruturas ou a assistência ao desenvolvimento direccionada se possam traduzir no acesso às pescarias da ZEE. Existem exemplos de tal influência em todo o sector de PL.³² A falta de transparência em torno do sector da PL, incluindo os acordos de acesso e a propriedade efectiva de joint-ventures e acordos de fretamento, gera uma percepção de corrupção.

Com pouca ou nenhuma transparência, as pessoas alheias ao processo são levadas a supor o pior, a menos que sejam ajudadas com dados claros.

Aspectos socioeconómicos dos principais regimes de acesso à pesca

Um recente levantamento exaustivo dos AIAP efectuado pela FAO, com estudos de casos do Japão, da UE, da China, da Província de Taiwan da China, da República da Coreia, dos Estados Unidos da América, da Federação Russa e das Filipinas, abrange os acordos de acesso existentes nos países em desenvolvimento por grandes regiões – África, Ásia, América Latina e Ilhas do Pacífico.³³ O relatório descreve diferentes estruturas de acordos de acesso e mostra como essas estruturas são aplicadas na prática.

Nesta base, podem distinguir-se três características fundamentais dos actuais AIAP, nomeadamente:

1. **As relações de acesso são um aspecto fundamental da pesca a nível mundial:** As relações de acesso moldam e são moldadas pelas políticas e práticas de gestão das pescas, bem como pelos mercados e comércio nacionais e mundiais.
2. **Natureza dinâmica:** Os Estados e as empresas detentores de recursos e que os procuram estão em constante mudança e experimentam constantemente as melhores modalidades para atingir as suas metas e objectivos dinâmicos. Por exemplo, embora muitos acordos de acesso sejam de natureza bilateral, há vários casos em que os Estados detentores de recursos geriram o acesso de forma colaborativa quando partilham a governação de unidades populacionais trans-zonais, o que demonstra a importância da cooperação regional.

³¹ Yozell e Shaver, 2019.

³² Yozell e Shaver, 2019. Guthierrez et al., 2020.

³³ FAO, 2022.



3. **Especificidade do contexto:** Cada regime de acesso reflecte as condições de produção de uma determinada pescaria, pelo que varia de pescaria para pescaria. Por exemplo, os governos dos Estados costeiros têm diferentes graus de soberania sobre as pescarias nas suas ZEE, consoante a localização dos recursos (por exemplo, se estão ou não em águas territoriais) e se são altamente migratórios ou fazem parte de unidades populacionais trans-zonais. Além disso, os Estados de bandeira definem as regras que as empresas que operam sob a sua bandeira devem cumprir, incluindo obrigações operacionais, laborais, de informação e de seguro. Uma vez que as leis de funcionamento variam muito entre bandeiras, isso pode afectar os custos de funcionamento das empresas de pesca e as rendas que podem ser capturadas. Além disso, o posicionamento das empresas nas CGV pode ter um impacto nas taxas. Para além disso, a geopolítica tem um papel a desempenhar no conteúdo dos acordos. Os Estados de bandeira negociam o acesso através de relações geopolíticas e de instrumentos políticos como a prestação de assistência ao desenvolvimento e o acesso ao mercado, ambos directa ou indirectamente relacionados com questões de acesso ao longo da história.

Além disso, há cada vez mais terceiros a entrar no cenário das negociações entre os Estados costeiros e as nações e empresas de PL. **Diferentes organizações da sociedade civil, desde pequenos grupos de pescadores locais até algumas das maiores ONG ambientais internacionais, desempenham um papel cada vez mais importante na defesa de termos e condições substantivos nos acordos de acesso.**

Os Estados costeiros podem procurar uma vasta gama de diferentes tipos de benefícios para aumentar os retornos nacionais dos acordos de acesso, incluindo a influência

geopolítica, as taxas de licenciamento, a criação de emprego e o valor acrescentado para a indústria, dependendo da economia política nacional. Do ponto de vista da política industrial e das CVGs no sector das pescas, a “modernização” industrial deve ser favorecida em detrimento da maximização da captura de rendimentos sob a forma de receitas públicas, por exemplo, através da propriedade de navios ou unidades de transformação. No entanto, na prática, os resultados de tais esforços têm sido mistos, e a tendência para visar a “modernização” pode ignorar ou minimizar questões como a evasão fiscal, o domínio da empresa líder da CVG através do poder de mercado e o fraco poder dos pequenos fornecedores nas CVG.³⁴

A gestão dos riscos é uma consideração essencial na estratégia de acesso e deve ser apoiada por instrumentos analíticos sólidos que permitam tomar decisões baseadas em factos. A protecção da pesca enquanto bem público implica o reconhecimento e a atenuação ou eliminação de qualquer ameaça significativa para o bem, como a pesca insustentável que ameace permanentemente o valor do bem.

Quando um Estado costeiro se concentra em retornos socioeconómicos mais amplos, como o emprego ou a protecção do ambiente, pode valer a pena considerar se as receitas de acesso provenientes da pesca poderiam ser utilizadas de forma mais eficaz, por exemplo, para apoiar a criação de emprego em indústrias não relacionadas com a pesca, investimentos intersectoriais em infra-estruturas ou uma criação de emprego mais ampla.

Em suma, independentemente da classificação dos acordos de acesso como sendo de primeira ou segunda geração, o seu funcionamento e experiência efectivos são específicos de cada região e contexto. Por conseguinte, embora os esforços no sentido de “melhores práticas” nos acordos de acesso sejam vitais, a natureza e as

³⁴ CNUCED, 2018.



consequências dos acordos de acesso serão, em última análise, uma questão empírica específica de cada caso.

Abordagens das principais nações que praticam a pesca longínqua relativamente aos acordos de acesso à pesca

União Europeia (UE)

Antecedentes históricos

Desde o final da década de 1970, a UE celebrou muitos acordos com diferentes Estados costeiros para obter acesso às pescarias da sua ZEE em troca de compensações monetárias e não monetárias. A Política Comum das Pescas (PCP) foi introduzida pela primeira vez em 1970 e, desde então, tem sido objecto de revisões de dez em dez anos. Inicialmente, a PCP estava ligada à Política Agrícola Comum (PAC), mas com o tempo tornou-se independente. Em 2002, o principal objectivo da PCP era assegurar uma pesca sustentável e garantir rendimentos e emprego estáveis para o sector das pescas da UE. Em 2009, entrou em vigor o Tratado de Lisboa, que conferiu ao Parlamento Europeu um maior poder legislativo, permitindo-lhe moldar ainda mais a PCP e supervisionar as regras que regem as actividades de pesca da UE. Em 2013, o Conselho da UE e o Parlamento Europeu chegaram a um acordo sobre uma PCP reformada com uma visão revista da sustentabilidade ambiental, económica e social a longo prazo das actividades de pesca e aquicultura na UE e da colaboração com países terceiros e organizações internacionais no cumprimento das medidas internacionais de conservação e gestão dos recursos marinhos vivos.

Consequentemente, a tónica dos acordos de pesca da UE afastou-se dos primeiros acordos de acesso. Em primeiro lugar, após a reforma da PCP de 2002, a UE passou para o quadro integrado dos Acordos de Parceria no domínio da Pesca (APP) e, em segundo lugar, desde a reforma da PCP de 2013, para os Acordos de Parceria no domínio da Pesca Sustentável (APPS) com países terceiros.

Os Acordos de Parceria no domínio da Pesca Sustentável

As reformas do sector das pescas empreendidas pela UE ao longo dos anos destinavam-se a fornecer a base para os acordos de parceria no domínio da pesca que, dando prioridade ao desenvolvimento sustentável, podem satisfazer as necessidades da frota de pesca da UE e as necessidades dos sectores das pescas dos Estados costeiros.³⁵ Em contraste com os acordos anteriores, uma parte da compensação financeira deve destinar-se a medidas para ajudar a desenvolver o sector das pescas local. A reforma da PCP de 2013 acrescentou um capítulo sobre a política das pescas que descreve os objectivos dos APPS, incluindo restrições ao acesso das frotas da UE aos recursos de países terceiros. Devido a estas restrições, a UE impediu os seus navios de participarem na pesca do polvo na Mauritânia, a fim de permitir a sua exploração pelos pescadores nacionais.³⁶

Os APPS são negociados numa base individual entre a UE e cada Estado parceiro, o que resulta em variações entre os diferentes acordos. Cada acordo é complementado por um protocolo de aplicação e os navios da UE só podem aceder às águas sob jurisdição dos países parceiros se o acordo bilateral em vigor tiver também um protocolo activo. Os protocolos definem as espécies específicas capturadas pelos navios da UE, o número de navios da UE autorizados a pescar

³⁵ https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas_en

³⁶ FAO, 2022.

essas espécies, bem como o valor e a repartição da contribuição financeira.

Actualmente, a UE aplica dois tipos de acordos de pesca: acordos recíprocos para a gestão conjunta de unidades populacionais de peixes partilhadas entre a UE e a Islândia, a Noruega e as Ilhas Faroé e acordos não recíprocos de pesca com países de África e do Pacífico (figura 7). Os APPS incluem nove acordos atuneiros com Cabo Verde, Costa do Marfim, São Tomé e Príncipe, Gabão, Ilhas Cook, Seicheles, Maurícia, Senegal e Gâmbia e quatro acordos mistos com a Gronelândia, Marrocos, Mauritânia e Guiné-Bissau. Os acordos com o Senegal e a Gâmbia visam igualmente a pescada. Os acordos atuneiros permitem que os navios da UE persigam as unidades populacionais migratórias de atum que se deslocam ao longo das costas de África e do Oceano Índico, enquanto os acordos mistos permitem o acesso a diferentes unidades populacionais de peixes nas ZEE dos Estados costeiros.³⁷

Uma avaliação recente dos APPS³⁸ concluiu que os compromissos da UE para com os países parceiros entre 2015 e 2020 representaram uma média anual de 159 milhões de euros no total, incluindo 126 milhões de euros pagos pelo orçamento público da UE (98 milhões de euros como contribuição para o acesso e 28 milhões de euros como apoio sectorial) e 33 milhões de euros pagos pelos proprietários de navios de pesca da UE como compensação pelas possibilidades de pesca.

Os operadores da UE que pretendam pescar ao abrigo dos APPS devem cumprir determinados critérios de elegibilidade para poderem solicitar uma autorização de pesca ao seu Estado de bandeira.

Estes critérios incluem a demonstração de um registo histórico de cumprimento das regras aplicáveis (por exemplo, não ter estado envolvido numa infracção grave nos 12 meses anteriores) e, no caso da renovação de uma autorização de pesca ao abrigo do APPS, o cumprimento prévio das condições desse acordo.

Os armadores europeus também podem aceder às pescarias de outros Estados costeiros através de registos locais e de acordos de fretamento. Os navios que pescam ao abrigo destes acordos não estão sujeitos aos critérios de elegibilidade supramencionados, apesar de arvorarem bandeira de Estados-Membros da UE, e as suas capturas têm o mesmo acesso ao mercado da UE que as capturas efectuadas ao abrigo dos acordos APPS. Existe uma cláusula de exclusividade que estabelece que os navios que arvoram bandeira europeia não podem obter autorização para pescar ao abrigo destes acordos num país em que exista um acordo APPS. Consequentemente, foi introduzido em 2017 um regulamento relativo à gestão sustentável das frotas de pesca externas³⁹ para facilitar um controlo mais eficaz das operações de todos os navios que arvoram bandeira da UE fora das águas da UE, independentemente do quadro em que operam nas águas de países terceiros, dos acordos APPS ou dos acordos entre empresas e governos.

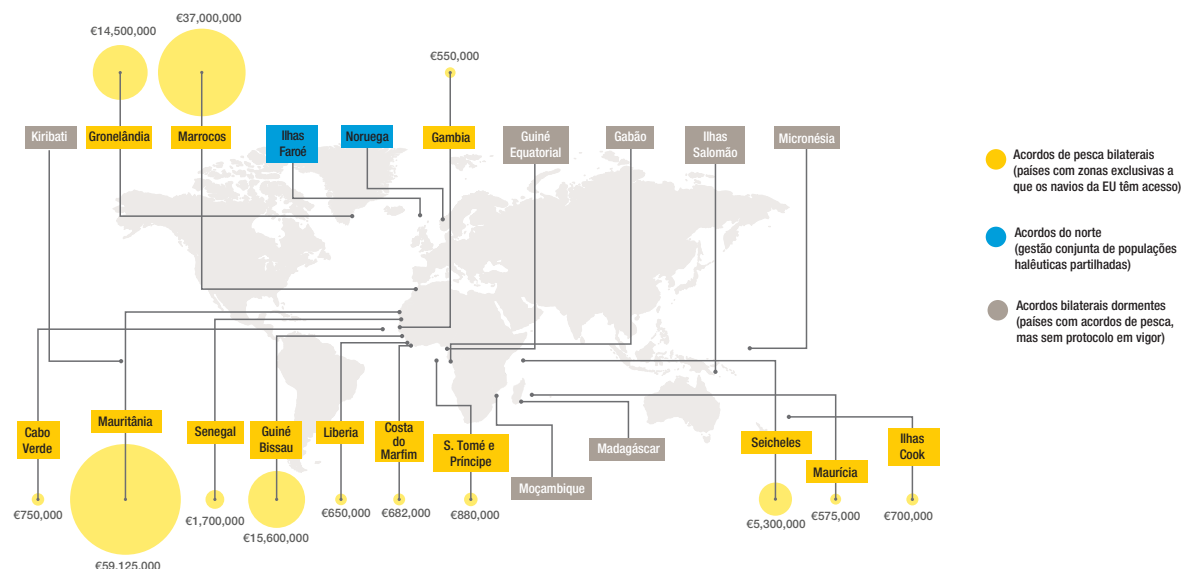
Em resumo, os APPS representam um passo importante para melhorar a gestão e a política internacionais das pescas. Foram concebidos para explorar os recursos haliêuticos dos Estados costeiros dentro de limites sustentáveis, através da partilha das unidades populacionais excedentárias, da consulta de todos os principais grupos de interessados nas pescas durante as negociações e

³⁷ A UE tem também sete acordos “dormentes” com a Guiné Equatorial, Quiribati, Libéria, Madagáscar, Micronésia, Moçambique e Ilhas Salomão. Os “acordos pendentes” são acordos APPS que ainda estão em vigor, mas não existe um protocolo de aplicação, pelo que os navios da UE não podem pescar nas ZEE destes países.

³⁸ Comissão Europeia (Caillart et al.), 2023.

³⁹ Regulamento (UE) 2017/2403 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2017, relativo à gestão sustentável das frotas de pesca externas e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1006/2008 do Conselho, JO L 347 de 28.12.2017, p. 81-104.

Figura 7.
Acordos de acesso da UE à pesca em todo o mundo



Fonte: Comissão Europeia, 2019

da prestação de contas, contribuindo simultaneamente para o desenvolvimento social e económico dos parceiros, frequentemente menos desenvolvidos.

No entanto, a investigação sobre a aplicação dos APPS indica que, na prática, nem sempre é esse o caso.⁴⁰ Um problema recorrente, por exemplo, é a definição de “excedente”, especialmente tendo em conta que muitos Estados costeiros não dispõem de dados de avaliação das unidades populacionais adequados para estimar a quantidade de peixe ecologicamente segura a extrair das suas águas. Além disso, algumas partes interessadas dos países parceiros podem não ter capacidade efectiva para participar em negociações baseadas em dados concretos ou encontrar-se numa posição de negociação desigual, apesar de consultas exaustivas. Por outro lado, os operadores de navios da UE e os Estados costeiros nem sempre cumprem as suas obrigações em matéria de comunicação de dados, tais como dados

sobre as capturas no diário de bordo e as capturas acessórias, informações sobre o registo dos navios, condições de trabalho, tais como dados sobre a tripulação e os salários, ou relatórios oficiais sobre a forma como os fundos da UE foram utilizados para apoio sectorial nos países parceiros. Mesmo quando disponíveis, estes dados podem nem sempre ser publicados. Foi referido que a falta de transparência efectiva, tanto ao nível da negociação como da aplicação dos APPS, prejudica de certo modo a capacidade de ambas as partes basearem as suas decisões em factos científicos. A falta de informação disponível ao público também teve um impacto negativo na colaboração entre os gestores das pescas. Além disso, os acordos de parceria no domínio da pesca têm sido criticados pelo facto de excluírem as diferentes partes interessadas nas pescas das avaliações e negociações de gestão, o que enfraquece a legitimidade dos APPS e pode aumentar as tensões entre os navios da UE e os parceiros de países terceiros.⁴¹

⁴⁰ Johnson et al., 2019.

⁴¹ Johnson et al., 2019.

Acordos de acesso e acordos comerciais no sector das pescas

Durante décadas, as exportações de produtos da pesca e da aquicultura dos membros da Organização dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (OACPS) beneficiaram de um acesso preferencial ao mercado da UE. Ao abrigo do Acordo de Cotonu, foram concedidas vantagens pautais⁴² às conservas de atum, filetes de peixe, camarões congelados e camarão exportados pela OACPS. Por exemplo, as exportações de conservas de atum da OACPS entraram no mercado da UE com isenção de direitos aduaneiros, em comparação com um direito de 24% aplicável à nação mais favorecida (NMF). Esta medida contribuiu para a criação de capacidades de transformação de conservas de atum no Gana, na Costa do Marfim, em Madagáscar, na Maurícia, no Senegal e nas Seicheles e é considerada um êxito no apoio ao desenvolvimento industrial da OACPS.⁴³

Antes de 2008, tratava-se de preferências não recíprocas que podiam ser utilizadas em conformidade com regras de origem específicas. Foram subsequentemente substituídas por uma rede de Acordos de Parceria Económica (APE), que exigiam que os países exportadores cumprissem um conjunto revisto de regras de origem para poderem beneficiar do acesso preferencial ao mercado da UE. De acordo com estas regras, o peixe marinho é considerado originário de um determinado país se tiver sido capturado nos mares territoriais desse país. Fora do mar territorial, deve ser capturado por um navio que arvore a bandeira do país ou a bandeira do país parceiro do APE ou do Estado-Membro da UE, registado nesse país ou Estado-Membro e propriedade de uma empresa do Estado do APE ou de um Estado-Membro da UE.⁴⁴

As regras de origem foram concebidas para evitar que terceiros beneficiem da preferência. Simultaneamente, beneficiam os navios da UE, na medida em que as suas capturas são a única ou uma das poucas fontes de matéria-prima disponíveis para um transformador. O Gana e a Namíbia constituem excepções, uma vez que as suas frotas industriais nacionais cumprem as regras de origem europeias. Assim, as regras de origem previstas nos APE exercem pressão sobre os países parceiros para que aceitem os APPS, devido à necessidade de garantir a conformidade do peixe transformado para poder entrar nos mercados da UE.

O Acordo de Cotonu entrou em vigor em 2003. Foi revisto em várias ocasiões, a última das quais em 2017, centrando-se em questões como as alterações climáticas, a segurança alimentar, a sustentabilidade das pescas e os ODS. A sua aplicação foi prorrogada até 30 de Junho de 2023, ou até à entrada em vigor (ou aplicação provisória) do novo Acordo de Parceria que está a ser negociado desde 2018 entre a OACPS e os membros da UE (Carbone, 2021). O novo acordo de parceria inclui três protocolos regionais orientados para a acção para a África, as Caraíbas e o Pacífico, negociados com cada região para adaptar as suas disposições às necessidades da região.

Estados Unidos da América (EUA)

Há muito que os EUA intervêm activamente em águas longínquas, pescando atum principalmente ao largo da costa dos EUA no Pacífico Oriental, antes de se expandirem para o Pacífico Centro-Oeste, a fim de capitalizarem as vastas pescarias de atum da região para alimentar a indústria de conservas de atum em

⁴² 2000/483/CE: Acordo de parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico, por um lado, e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por outro, assinado em Cotonu, em 23 de Junho de 2000, Jornal Oficial L 317, 15/12/2000 P. 0003 – 0353. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/cotonou-agreement.html>.

⁴³ FAO. 2022.

⁴⁴ FAO. 2022.

expansão dos EUA. Durante décadas, os EUA mostraram-se receptivos a acordos de acesso cooperativo que respeitassem a legislação americana que regula a pesca transfronteiriça.

As negociações de acordos de acesso com vários países insulares do Pacífico (PIP) começaram no início da década de 1980 e conduziram ao Tratado do Atum do Pacífico Sul⁴⁵, um acordo internacional entre a Marinha americana, o Departamento de Estado dos EUA e os membros da Agência das Pescas do Fórum das Ilhas do Pacífico (FFA). Desde então, os navios com bandeira americana têm utilizado o Tratado para garantir o acesso ilimitado à pesca nas águas das Partes Insulares do Pacífico, em troca de taxas de licenciamento pagas pelo sector e de um pacote de assistência ao desenvolvimento fornecido pelo governo dos EUA e partilhado entre as Partes Insulares do Pacífico.⁴⁶

Desde 2007, os PIP, em especial os que são simultaneamente Partes no Acordo de Nauru (ANP), adoptaram um regime de compensação baseado no esforço de pesca (número de dias de pesca), o regime de dias de pesca (VDS). O conceito fundamental do VDS para as redes de cerco com retenida do PNA é que, ao limitar o acesso à pescaria, o seu valor aumentará. Actualmente, é um instrumento de acesso e gestão bem-sucedido para a pesca com redes de cerco com retenida no Oceano Pacífico Centro-Oeste, resultando em ganhos substanciais nas receitas de acesso à pesca para os membros da PNA, de mais de 60 milhões de dólares em 2007 para mais de 500 milhões de dólares em 2019.⁴⁷

Devido à introdução do VDS, o Tratado do Atum do Pacífico Sul foi renovado para o período 2017-2022 em termos e condições diferentes. Manteve o

pagamento anual do Governo dos EUA em 21 milhões de dólares, como parte integrante do compromisso diplomático dos EUA na região, mas adoptou um novo regime que define a distribuição e o custo dos dias de pesca dos navios. O Tratado anterior a 2013 permitia à frota americana pescar em toda a região sem restrições. No âmbito do acordo de 2017-2022, a frota americana foi autorizada a adquirir até um número pré-determinado de dias de pesca a um preço pré-determinado. Além disso, o Tratado atribuía dias de pesca a zonas geográficas específicas, organizadas por ZEE ou grupo de ZEE, em vez de utilizar dias de pesca em toda a região. A taxa diária do navio foi fixada em 12 500 USD por dia nos dois primeiros anos (2017 e 2018) e aumentou para 13 500 USD por dia nos anos 3 e 4 (2019 e 2020). Além disso, a frota americana foi obrigada a respeitar a legislação nacional de cada parte insular do Pacífico, ao passo que o Tratado fornecia anteriormente a estrutura jurídica e operacional global.

Em 2022, o Governo dos EUA anunciou planos para triplicar o apoio aos países insulares do Pacífico com vista a combater a pesca INN, reforçar a segurança marítima e atenuar as alterações climáticas. Em 2023, foi apresentado um projecto de lei para codificar as alterações introduzidas em 2016 ao nível do Tratado do Atum do Pacífico Sul na legislação nacional dos EUA.⁴⁸

Japão

O Japão tem uma longa e diversificada história de pesca longínqua, com a pesca longínqua do atum iniciada na década de 1910, seguida da criação de bases de pesca comerciais no Sudeste Asiático para abastecer os mercados regionais e locais. No final da década de 1930, o investimento em novos navios permitiu às empresas

⁴⁵ Tratado de Pesca entre os Governos de Certos Estados Insulares do Pacífico e o Governo dos Estados Unidos da América (o “Tratado do Atum do Pacífico Sul”), 1987.

⁴⁶ Yeeting et al., 2018; FAO, 2022.

⁴⁷ FAO, 2022.

⁴⁸ <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/1792/text?s=1&r=29>

japonesas desembarcar directamente no Japão e na província chinesa de Taiwan o peixe capturado nas águas do Sudeste Asiático. Seguiu-se uma forte expansão geográfica da pesca do atum no Japão, com amplo apoio governamental, através de um regime de incentivos PL e de uma política de subsídios fiscais que permitiu a mecanização da frota com motores, equipamento de refrigeração e rádios. Como resultado, o Japão era a maior nação de pesca industrial do mundo em 1954, explorando pesqueiros nos oceanos Pacífico, Atlântico e Índico.⁴⁹

Desde então, as pescas longínquas da frota japonesa e dos AIAP evoluíram para se adaptarem à evolução registada aos níveis internacional, regional e nacional. A maior parte dos navios japoneses de PL continua a exercer a pesca dirigida ao atum. Trata-se de palangreiros e de navios de pesca com canas que pescam selectivamente atum albacora, atum patudo, atum rabilho e espadarte, bem como de cercadores com rede de cerco com retenida que pescam gaiado. Contrariamente aos acordos da UE e dos EUA, os AIAP com os Estados costeiros não são negociados pelo governo do Japão. Normalmente, as associações do sector apoiam os armadores, liderando a negociação, juntamente com um funcionário do governo, incluindo a possibilidade de envolver vários Estados costeiros em simultâneo para potenciar os ganhos. Uma empresa de pesca privada também pode negociar directamente uma licença de pesca com um Estado costeiro. A estratégia de negociação da frota atuneira japonesa consistiria normalmente em que as três associações da indústria atuneira chegassem a um acordo em conjunto, maximizando o seu poder colectivo e complementado por uma ajuda pública ao desenvolvimento vinculada.⁵⁰

A compensação inclui uma taxa de registo para aceder à ZEE do Estado costeiro e uma percentagem do valor das capturas, normalmente cerca de 5%. O preço é determinado como o preço de desembarque no Japão, de acordo com os dados de mercado publicados. A frota japonesa regressa principalmente aos portos japoneses, não recorrendo ao transbordo para o estrangeiro. Os custos adicionais de regressar aos portos japoneses para descarregar são parcialmente compensados pelo acesso a melhores instalações de manutenção e reparação. As empresas japonesas só tiveram um sucesso muito irregular na criação de empresas comuns em África ou no Pacífico. Embora o sistema de compensação reflecta, em teoria, o preço de mercado das capturas, este depende da declaração da sua origem geográfica, que nem sempre é exacta. Além disso, uma vez que não se baseia num valor pré-determinado, o país detentor dos recursos pode ter dificuldade em orçamentar estas receitas.⁵¹

Ao contrário dos acordos da UE e dos EUA, a compensação financeira acordada entre ambas as partes não é tornada pública. O Ministério da Agricultura, Florestas e Pescas (MAFF) do Japão presta geralmente apoio financeiro às associações do sector. Mantém um controlo estrito das operações em águas longínquas, através de uma política de longa data que limita o número de navios de pesca longínqua e fornece ao público informações sobre os seus acordos de acesso numa base país a país. Os acordos de acesso do Japão são frequentemente acompanhados de assistência oficial ao desenvolvimento, incluindo empréstimos de apoio governamental a empresas japonesas para operarem em águas longínquas, incluindo empresas locais.

⁴⁹ Bofil et al., 1998.

⁵⁰ Mwikya, 2006; FAO, 2022.

⁵¹ Mwikya, 2006.

A Overseas Fishery Cooperation Foundation, financiada pelo MAFF, fornece apoio financeiro e técnico apenas aos Estados costeiros com os quais o Japão tem acordos de acesso à PL. Os mecanismos de apoio incluem empréstimos a juro zero ou a juro reduzido.

Em 2020, o Japão tinha 13 acordos de acesso activos em vigor, incluindo:

- Um acordo com a Federação da Rússia para o salmão, a sardinha e outras espécies. Inclui uma componente recíproca, mas com uma taxa de cooperação paga por uma organização privada japonesa e uma componente de acesso em dinheiro para uma quota mais pequena;
- Um acordo de acesso não recíproco de primeira geração com Marrocos para a pesca japonesa com palangre de atum desde 1985; e
- Acordos não recíprocos para uma mistura de pesca com palangre e cerco com retenida de atum e bonito com os Estados Federados da Micronésia (desde 1979), Kiribati (desde 1979), Nauru (desde 1994), Ilhas Marshall (desde 1979), Palau (desde 1979), Papua-Nova Guiné (1978), Ilhas Salomão (desde 1978) e Tuvalu (desde 1986).

Dois exemplos dos primeiros acordos de acesso de segunda geração são as empresas multinacionais japonesas que criaram empresas comuns com os governos das Ilhas Fiji e das Ilhas Salomão, criando uma indústria de conservas de atum em ambos os países. Embora esta iniciativa tenha sido inicialmente motivada pela necessidade de garantir o acesso estratégico aos recursos de atum, a justificação para estes investimentos foi reforçada quando a UE concedeu o acesso isento de direitos aduaneiros ao mercado comunitário para o OACPS, proporcionando poupanças consideráveis para a produção no âmbito das estruturas destas duas economias insulares.

China

Chegando relativamente tarde à PL, a China começou a pescar no estrangeiro em 1985, com 13 navios a pescar ao largo da costa da África Ocidental. Desde então, a frota chinesa de PL cresceu rapidamente, tornando-se a maior do mundo. Ao contrário de outras nações que praticam a PL, a China não era um império marítimo no século XX e tem uma ZEE relativamente modesta. Além disso, o desenvolvimento da sua frota de PL teve lugar numa era de institucionalização das ZEE.

De acordo com estudos recentes, a PL chinesa representa 28% do total mundial, com quase 17 000 navios a navegar no oceano, 90% dos quais arvoram bandeira chinesa.⁵² Estes dados diferem significativamente de todas as estimativas anteriores, que apontavam para 1/8 a 1/5 deste número. A discrepância foi atribuída, em parte, ao facto de a China ter reivindicações sobre territórios marítimos contestados, onde os navios de pesca não são considerados pelas autoridades chinesas como PL.

O desenvolvimento da frota chinesa de PL foi impulsionado pela diminuição dos recursos haliêuticos nas pescarias costeiras e offshore da China. Consequentemente, a China procurou aumentar a produção de peixe através do desenvolvimento da aquicultura e da reafecção das frotas de pesca para águas estrangeiras, no âmbito de uma estratégia alargada de expansão das frotas de PL. Além disso, o desenvolvimento de PL chinesas foi considerado altamente estratégico para abastecer o mercado interno e a indústria de transformação do pescado, que cria emprego e receitas em divisas através da exportação e reexportação.

Para o efeito, o governo chinês implementou medidas destinadas a aumentar a capacidade de pesca da sua frota, concedendo subsídios e empréstimos a juros baixos, incentivos

⁵² Yozell e Shaver, 2019; Gutiérrez et al., 2020.

fiscais e deduções fiscais. Estas medidas foram complementadas pelos governos regionais para garantir que uma elevada percentagem das capturas de PL fosse enviada para a China. O Governo chinês continuou também a apoiar a exploração de novos pesqueiros e o desenvolvimento de novos mercados, reforçando as colaborações entre países e aderindo a ORGP, o que permitiu à China participar em fóruns internacionais de tomada de decisões no domínio das pescas.

Desde o início da década de 2000, todos os sucessivos planos de desenvolvimento nacional deram prioridade à expansão da frota de PL. O décimo terceiro plano quinquenal (2016-2020) reforçou esta política, dando ênfase à expansão da pesca no alto mar e à transformação do peixe PL. O décimo quarto plano quinquenal (2021-25) dá prioridade à inovação e ao acréscimo de valor, ao mesmo tempo que continua a apoiar a frota chinesa de PL. Consequentemente, a China desenvolveu vários centros nacionais de logística e transformação da pesca para a inovação e o acréscimo de valor, com base nas matérias-primas fornecidas pela sua frota de PL.

Sob a égide da lei das pescas chinesa de 2013, os regulamentos de 2020 sobre a gestão da pesca oceânica estabelecem o quadro de controlo no âmbito do qual as empresas de pesca chinesas podem realizar PL.⁵³ O Gabinete das Pescas do Ministério da Agricultura e dos Assuntos Rurais (MARA) tem a gestão e o controlo finais de PL da China. A Associação das Pescarias Ultramarinas da China (COFA) serve de elo de ligação entre o Governo e as empresas de pesca que exercem actividades de pesca longínqua e controla as medidas chinesas que regulam as operações de pesca longínqua. A COFA é uma sociedade constituída por empresas, instituições, organizações de cooperativas económicas e profissionais do sector das

pescas que se dedicam a esta actividade. Foi encarregue pela MARA de efectuar o controlo efectivo das actividades dos navios que operam com PL. Nesta qualidade, a COFA gere um centro VMS para todos os PL que arvoram bandeira chinesa, presta assistência em litígios internacionais para apoiar a resolução diplomática, controla a atribuição de quotas de pesca, representa as empresas durante as negociações de acesso à pesca e participa nas reuniões das ORGP.⁵⁴

Os navios PL podem ser total ou substancialmente detidos por grandes empresas estatais a nível nacional, provincial ou municipal. A maior parte delas está normalmente envolvida em várias regiões oceânicas e pescarias. Nos últimos anos, algumas das empresas públicas criaram empresas cotadas em bolsa, nas quais detêm uma grande participação de controlo. Outros tipos de empresas de PL são empresas totalmente privadas ou cotadas na bolsa. As maiores empresas chinesas que se dedicam à pesca artesanal têm também investimentos significativos noutros sectores da pesca, quer directamente, quer através de redes de empresas associadas.⁵⁵

Em teoria, todas as empresas chinesas de PL devem ser objecto de uma revisão anual para garantir o cumprimento dos regulamentos governamentais e das medidas de gestão das ORGP. Na prática, a inspecção incide sobretudo nas pequenas empresas de pesca artesanal. Esta supervisão rigorosa não é considerada necessária para as grandes empresas estatais e para as empresas privadas que se dedicam à pesca de capital intensivo. Uma política de 2013 exige que as embarcações de PL se registem anualmente, se qualifiquem como embarcações de PL e efectuem um depósito de caução significativo (5 milhões de USD), o que obrigou muitas pequenas empresas a fundirem-se, a reunirem os

⁵³ <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC023913/>

⁵⁴ EFJ, 2022.

⁵⁵ Havice et al., 2019.

seus recursos e a deixarem de operar de forma independente. Este requisito torna a supervisão governamental mais eficaz porque, mesmo que apenas um navio do grupo tenha infringido a lei, todos os navios do grupo são obrigados a interromper as operações até à conclusão de uma investigação. Paralelamente, o governo incentivou as fusões e aquisições de empresas de PL em empresas maiores, para alargar a cadeia de valor da produção e investir em bases de pesca offshore e portos nos Estados costeiros. Há um número crescente de projectos de pesca que investem no desenvolvimento das infra-estruturas dos Estados costeiros – tais como portos – para obter acesso à pesca, em vez da via tradicional de aquisição de uma licença de pesca. É provável que este facto seja impulsionado por mudanças políticas tanto na China como nos Estados costeiros.⁵⁶

O Governo da China recorre a uma estratégia de ajuda pública ao desenvolvimento para obter acesso à pesca para a sua frota de PL, incluindo o apoio a bases no estrangeiro. Esta estratégia é ainda mais facilitada pelo facto de a China se ter tornado um dos principais credores dos países em desenvolvimento. Desde a crise financeira mundial de 2008, os empréstimos do Estado chinês aos países em desenvolvimento aumentaram de cerca de 30 mil milhões de dólares em 2008 para cerca de 350 mil milhões de dólares em 2017, ultrapassando o valor dos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial.⁵⁷

Estudos recentes consideram que os métodos em constante mutação de práticas ilegais e insustentáveis põem seriamente em causa a eficácia da actual legislação e das políticas chinesas em matéria de pesca furtiva.⁵⁸ Embora reconheçam a vontade do governo de regulamentar o sector e de alinhar a regulamentação nacional com as medidas

internacionais de conservação e gestão, os estudos consideram necessário melhorar ainda mais estas políticas para resolver a falta de transparência nos termos dos acordos de pesca, no registo dos navios, no historial de cumprimento dos navios e na falta de um quadro geral para regulamentar os acordos de acesso à pesca, quer em termos de sustentabilidade, quer de tratamento da tripulação ou de combate à pesca INN através do SCF e da aplicação da lei. Do mesmo modo, a inspecção de muitos navios de bandeiras estrangeiras de propriedade chinesa que operam no mar deve ser abordada através da expansão do apoio técnico na criação de capacidades para a aplicação da lei da pesca nos Estados costeiros.

República da Coreia

A PL da República da Coreia começou no Oceano Índico com um navio em 1957, antes de se expandir para os Oceanos Pacífico e Atlântico. A frota, formada como um sector orientado para a exportação para abastecer o mercado japonês, expandiu-se ao longo do tempo com o apoio financeiro de empresas comerciais japonesas e do governo até 2000. A combinação de financiamento estrangeiro e apoio interno permitiu à República da Coreia tornar-se uma das principais PL do mundo, competindo directamente com os navios japoneses. Atingiu o seu máximo de capturas no início da década de 1990, antes de o número de navios diminuir significativamente de mais de 800 na década de 1970 para 205 em 2019. Sabe-se que a frota coreana de PL operava na década de 2010 na ZEE da Federação da Rússia e em vários PIP (Ilhas Salomão, Quiribati, Tuvalu, Nauru, Estados Federados da Micronésia) no Oceano Pacífico, em Angola, na Namíbia, nas Ilhas Falkland (Malvinas), no Gabão, na Guiné, na Guiné-Bissau, na Serra Leoa

⁵⁶ FAO, 2022.

⁵⁷ Horn et al., 2020.

⁵⁸ Gutierrez et al., 2020; EFJ, 2022.

e no Suriname no Oceano Atlântico e em Madagascar, na Maurícia e nas Seicheles no Oceano Índico. Em 2019, a frota de PL foi operada a partir de 21 bases estrangeiras em 17 Estados costeiros dos Oceanos Pacífico, Atlântico e Índico.

A Lei de Desenvolvimento da Pesca em Águas Distantes de 2008⁵⁹ estabeleceu a Associação Coreana de Pesca Ultramarina (KOFA) como uma entidade jurídica especial para apoiar o desenvolvimento industrial e representar a frota de PL do país. Ao contrário da COFA na China, a KOFA coreana não desempenha funções governamentais, como a monitorização de navios, nem a sua direcção inclui funcionários públicos. A KOFA também recebe financiamento do Ministério dos Oceanos e das Pescas.

Os regimes de acesso da República da Coreia podem ser considerados como uma combinação de regimes de primeira e segunda geração. Os acordos de associação de empresas foram aplicados principalmente na Federação da Rússia, devido à política do Governo da Federação da Rússia de restringir a atribuição de quotas privadas aos seus nacionais. A lei relativa ao desenvolvimento da pesca em águas longínquas exige que as empresas mistas que exploram navios em PL apresentem um relatório ao Ministério dos Oceanos e das Pescas. O Ministério ainda não publicou uma lista dos navios autorizados com bandeira coreana.

Em 2013, a Coreia foi severamente criticada pela comunidade internacional devido à sua opacidade e à ligação da sua frota de pesca com actividades INN, o que levou à emissão de um cartão amarelo da UE para a Coreia. O cartão foi retirado em 2015, na sequência dos esforços do país para alinhar os seus sistemas jurídicos e administrativos pelas normas internacionais. Do mesmo modo, os EUA tinham colocado a Coreia na lista negra como um país que não tinha

conseguido combater suficientemente os incidentes conhecidos de pesca INN, quando se descobriu que dois navios que arvoravam bandeira da Coreia do Sul violavam as regras da Comissão para a Conservação da Fauna e da Flora Marinhas da Antárctica (CCAMLR). A inclusão na lista negra terminou em 2015, depois de a Coreia ter revisto os seus regulamentos em matéria de pescas e implementado medidas para garantir que o peixe proveniente da sua frota de PL não estivesse associado à pesca INN.

Taiwan Província da China

Importante porto de pesca industrial na década de 1930, a Província de Taiwan viu a sua frota de atum PL desenvolver-se a partir de meados da década de 1960, sobretudo como um sector orientado para a exportação. Os acordos de acesso à pesca são uma componente importante da política externa da Província de Taiwan. Actualmente, participa nas relações internacionais de pesca ao abrigo de um estatuto único conhecido como entidade de pesca, por oposição a um Estado. Em 2021, cerca de 1080 atuneiros taiwaneses estavam autorizados a pescar nos Oceanos Pacífico, Atlântico e Índico, para além de cerca de 100 navios de pesca de lulas e de agulhões que operam no Atlântico e no Pacífico.⁶⁰

As associações individuais do sector tratam da maior parte das negociações dos acordos de acesso à pesca com os Estados costeiros, com a assistência do Centro para o Desenvolvimento de Alimentos Biológicos, uma organização privada sem fins lucrativos que é apoiada financeiramente pelo Governo. O conselho de administração do Centro inclui representantes de associações industriais de vários tipos de pesca, bem como indivíduos nomeados pelo Governo, sendo o presidente e o vice-presidente funcionários do Governo.

⁵⁹ <https://faolex.fao.org/docs/pdf/kor160014.pdf>

⁶⁰ FAO, 2022.

Várias associações do sector da PL de Taiwan actuam como canal de informação entre os armadores e o Governo. Estas associações incluem a Associação de Cercadores de Atum de Taiwan, a Associação de Atum de Taiwan de Águas Distantes e a Associação de Atum de Taiwan com Palangre. Para além disso, as empresas de pesca da província chinesa de Taiwan operam navios ao abrigo de acordos de fretamento ou de BdC para terem acesso aos PL. A província chinesa de Taiwan continua a registar um dos números mais elevados de navios de BdC.

A operação de embarcações taiwanesas é regida pela Lei das Pescas em Águas Distantes. A alteração de 2016 à lei e os seus regulamentos de execução prevêm que as empresas taiwanesas que procuram licenças de PL para operar embarcações ao abrigo da BdC devem primeiro receber autorização do governo. Desde 2020, a lista de embarcações com licença de PL (incluindo embarcações fretadas) e a lista de embarcações de BdC foram disponibilizadas online pela Agência das Pescas de Taiwan. No entanto, a lista de licenças de PL não inclui as ZEE em que cada navio está autorizado a operar. Os acordos de acesso da Província de Taiwan da China são acordos de primeira geração, o Governo não procura proactivamente medidas para melhorar o acesso do sector às pescas, à excepção da concessão ocasional de alguns fundos aos PIP para MCV, transferência de tecnologia e apoio ao sector das pescas. Em geral, a ajuda da província chinesa de Taiwan destina-se a reforçar a sua política externa mais alargada e a fortalecer as relações com os seus aliados diplomáticos, que são os principais beneficiários da ajuda taiwanesa. Em comparação com a ajuda pública ao desenvolvimento da China, a ajuda da Província de Taiwan é relativamente pequena e centra-se na assistência técnica nos sectores da agricultura e da saúde, em bolsas de estudo do governo e em investimentos mais modestos em infra-estruturas.

Panorâmica dos principais detentores de recursos e das suas abordagens

Os acordos internacionais de acesso à pesca compreendem poucos AIAP recíprocos que envolvem a partilha e a gestão dos recursos, frequentemente entre nações de pesca desenvolvidas, e muitos acordos não recíprocos em que um Estado costeiro em desenvolvimento é o detentor dos recursos e uma nação de pesca desenvolvida da Ásia, da América do Norte, da Federação Russa ou da Europa é o requerente dos recursos. Estes acordos de acesso à pesca têm lugar nos Oceanos Pacífico, Atlântico e Índico (quadro 3). Nas secções seguintes, o presente relatório apresenta uma panorâmica dos principais Estados costeiros que participam nestes AICP.

África

As nações PL da Europa Ocidental, da Federação Russa/antiga União Soviética e da Ásia pescam nas ZEE africanas há décadas, utilizando vários tipos de acordos de acesso à pesca. A maior parte destas frotas de PL tem como alvo pequenos pelágicos, atum, camarão ou espécies de peixes demersais. Os seus acordos de acesso com os Estados costeiros são específicos de cada país, reflectindo ligações históricas e interacções geopolíticas e económicas.

As ZEE dos Estados africanos são visadas pelas cinco principais nações de PL (China, Taiwan, Japão, Coreia do Sul e Espanha). Incluem todos os países costeiros africanos e os países insulares das Índias Ocidentais, de Marrocos à Namíbia na África Ocidental, da Somália a Moçambique na África Oriental e vários Estados insulares no Oceano Índico. Dez destes países celebraram recentemente acordos de pesca com as frotas de PL. Sendo estes, a Mauritânia, Guiné-Bissau, Guiné, Serra Leoa, Congo, Angola, Moçambique, Madagáscar, Maurícia e Seychelles.⁶¹

⁶¹ Yozell e Shaver, 2019.

África Ocidental

Na costa africana do Oceano Atlântico, os AIAP envolvem países da África Ocidental, de Marrocos à Namíbia, muitos deles regulados por leis nacionais promulgadas em meados da década de 1990, que exigem que todos os navios estrangeiros adquiram uma licença de acesso aos recursos haliêuticos na sua ZEE e pesquem em conformidade com os regulamentos nacionais aplicáveis. Consequentemente, o acesso legal às pescarias africanas é regulado por:

- acordos bilaterais entre o governo do país de acolhimento e a UE, através dos acordos de parceria sectorial (ver secção 3.4.1), ou outros países de PL;
- acordos de acesso de primeira geração entre empresas e administrações públicas, com preços fixos pré-determinados para as licenças em função do tipo de navio/pesca; ou
- acordos de segunda geração entre empresas e governos, que se baseiam frequentemente em empresas comuns. Estes acordos de segunda geração implicam geralmente o fretamento ou a transferência (temporária) de navios de PL para o Estado costeiro africano, o que, em princípio, se traduz na transferência das frotas de PL para o país de acolhimento. Por exemplo, a maior parte da frota industrial mauritana é constituída por empresas mistas sino-mauritanas e a frota industrial senegalesa é maioritariamente constituída por navios com bandeira da UE (quadro 3).⁶²

Os navios de pesca, na sua maioria arrastões da China, Espanha, Japão e Coreia do Sul, pescam ao largo da costa ocidental de África, sendo os cinco principais países costeiros visados, incluindo a Guiné-Bissau, a Mauritânia, Angola, a República do Congo e a Serra Leoa.

As frotas da China e da UE estão envolvidas num grande número de empresas comuns com a maioria dos países da África Ocidental, nomeadamente a Guiné-Bissau, a Guiné, a Serra Leoa, o Gabão, Angola e a Namíbia. Em Marrocos, na Mauritânia e na Guiné-Bissau, os arrastões da UE operam também ao abrigo de acordos de acesso estabelecidos com os governos. Durante muitos anos, a frota de PL era maioritariamente europeia, até que, nos últimos anos, os navios chineses começaram a dominar a pesca de arrasto na região. Dez por cento da frota chinesa tem bandeira de um país estrangeiro. Destes, mais de 55% estavam registados em países africanos. A grande maioria (93%) arvora a bandeira de Marrocos, da Mauritânia, do Senegal, da Costa do Marfim, da Guiné, do Gana, da Serra Leoa, do Gabão, de Moçambique e de Madagáscar. A Libéria representava 5,4% das BdC favorecidas pelos navios chineses PL.

Com excepção dos APPS com a UE, a informação sobre a maioria dos acordos de acesso à pesca na África Ocidental é inacessível no que diz respeito à sua negociação, às modalidades de compensação e à sua utilização para apoiar medidas de conservação e gestão das pescas. Além disso, e excepto em casos raros, os arrastões PL que operam nas ZEE dos Estados africanos que fazem fronteira com o Oceano Atlântico têm tido impactos ambientais e sociais negativos e um historial de incumprimento dos regulamentos dos Estados costeiros. Diversos estudos de caso sugerem que estes acordos têm sido economicamente pouco vantajosos para os Estados costeiros africanos, causando conflitos com os pescadores domésticos de pequena escala (PPS) e conduzindo a casos de violência na África Ocidental.⁶³

⁶² FAO, 2022.

⁶³ FAO, 2022.



Quadro 3.

Principais detentores de recursos haliêuticos, suas nações PL e espécies visadas

Detentor de recursos	Nação/frota de PL	Espécies de peixes visadas
África		
África Ocidental	UE, Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Federação Russa	Pequenos pelágicos, crustáceos, cefalópodes, atuns e espécies afins
África Oriental e Oceano Índico Ocidental	UE, Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Federação Russa	Pequenos pelágicos, crustáceos, cefalópodes, atuns e espécies afins
Países insulares do Pacífico		
Países independentes das ilhas do Pacífico	EUA, UE, Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Província da China	Principalmente atum e espécies afins
Ásia		
Mar do Sul da China	Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Província da China	
Myanmar	Tailândia, Japão	Principalmente atum e espécies afins
Índia	Japão, EUA	Camarão, atum e espécies afins, peixes de profundidade e camarões
América Latina		
IATTC	Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Província da China, China, EUA,	Atum e espécies afins
Argentina	UE (principalmente Espanha), Japão	Cefalópodes, principalmente lulas, Pescada

Vários estudos⁶⁴ argumentam que muitos dos acordos de acesso de segunda geração se baseiam em joint ventures falsas, em que um parceiro nacional africano na joint venture é apenas uma figura de proa empregada para registrar o navio estrangeiro localmente, concedendo assim acesso à pesca marinha do país. Com raras exceções, os acordos de segunda geração são opacos e podem ocultar práticas irresponsáveis que permitem que os navios das sociedades mistas pesquem sem respeitar as medidas nacionais de gestão e conservação, pondo em perigo a existência das comunidades locais de pescadores de pequena dimensão. O risco é maior quando os Estados costeiros não têm capacidade para policiar as suas águas e fazer cumprir as regras e regulamentos nacionais.

África Oriental e Oceano Índico Ocidental

Os Estados da África Oriental e insulares que pescam no Oceano Índico são a Somália, o Quênia, a Tanzânia, Moçambique, Madagáscar, as Comores, as Seicheles e Maurícia. Nas ZEE destes países, a frota de PL tem como alvo alguns peixes ósseos demersais e crustáceos, mas sobretudo grandes pelágicos, em especial atuns. As águas ao largo do Oceano Índico são a segunda maior região de pesca do atum, onde se concentra 19% da produção mundial de atum. Cerca de 400 a 500 embarcações da Ásia (China, Taiwan, Coreia do Sul) e da Europa (Espanha, França, Portugal, Itália) pescam atum ao abrigo de vários acordos com os Estados costeiros e insulares.⁶⁵

⁶⁴ Belhabib et al., 2015; Belhabib et al., 2019; Daniels et al., 2016.

⁶⁵ WWF, 2019.



Trata-se, na sua maioria, de cercadores com rede de cerco com retenida, palangreiros e alguns navios de pesca com canas. Os navios que arvoram bandeira da UE efectuem cerca de 57% das capturas dos cercadores com rede de cerco com retenida e apenas 7% das capturas dos palangreiros, principalmente gaiado e albacora, com algum atum patudo e atum voador. Os cercadores com rede de cerco com retenida dependem fortemente de dispositivos de agregação de peixes (DCP) e operam e descarregam principalmente em Port Victoria, nas Seychelles. Existem cerca de 400 palangreiros que arvoram bandeira principalmente da China e da província chinesa de Taiwan, que pescam atum patudo e albacora, espadarte e tubarões. O seu principal porto operacional é Port Louis, na Maurícia.

A UE tem APPS activos na região com as Seicheles, Maurícia e Madagáscar.⁶⁶ Por várias razões, os acordos com os outros países estão em suspenso há já algum tempo. Devido à suspeita de pesca INN, nenhum navio com bandeira da UE está autorizado a pescar ao largo da costa das Comores. Do mesmo modo, os navios da UE não pescam na ZEE da Somália devido aos riscos para a protecção e segurança e às ameaças de pirataria. A ameaça de pirataria também desencorajou os navios a tirar partido das licenças de pesca oferecidas pelo Quénia. Para aumentar a transparência e apoiar a capacidade dos Estados costeiros de gerir eficazmente as pescarias e adoptar medidas de conservação, os investigadores recomendaram a melhoria da comunicação das capturas aos Estados costeiros pelos navios da UE.⁶⁷

As informações fiáveis sobre as modalidades de acesso da outra frota de PL aos Estados africanos e insulares do oceano Índico são muito limitadas. A investigação mostra que as recentes mudanças de política do Quénia, da

Tanzânia e de Moçambique conduziram a aumentos significativos das taxas de licença,⁶⁸ encorajando os navios estrangeiros a celebrarem acordos de fretamento e acordos de joint-venture com os seus homólogos nacionais. O objectivo da mudança de política é incentivar o desenvolvimento do sector nacional das pescas, incluindo embarcações, transferência de conhecimentos, instalações de transformação e infra-estruturas portuárias, para rivalizar com outros sectores da região, em especial Maurícia e as Seicheles, e garantir que as suas economias obtêm o máximo valor das suas pescas.

Com 2.700 km, a costa de Moçambique é a terceira mais longa de África. Os seus recursos pesqueiros são ricos – com espécies que vão desde peixes pelágicos e demersais a camarões, outros crustáceos e atum. Navios PL do Japão, da Província de Taiwan da China, da Coreia do Sul, da China, de Portugal, de Espanha e da Rússia operam nas águas moçambicanas. Muitos dos navios são palangreiros do Japão, da Coreia do Sul e da Província de Taiwan da China, enquanto os restantes são alguns arrastões da China e apenas dois de Portugal e da Rússia. Os acordos de pesca bilaterais ou de primeira geração são predominantes.

Em 2019, Moçambique promulgou uma política e estratégia marítima nacional, aumentando a taxa de licença de PL de US\$ 35.000 para US\$ 200.000 e encorajando as embarcações estrangeiras a celebrarem acordos de fretamento e acordos de joint-venture com contrapartes moçambicanas. Estes tipos de acordos existiam antes de 2018, mas não eram tão amplamente utilizados como os acordos de acesso tradicionais. O objectivo da nova política é incentivar o desenvolvimento do sector pesqueiro nacional, incluindo embarcações, transferência de conhecimentos,

⁶⁶ WWF, 2019.

⁶⁷ Yozell e Shaver, 2019.

⁶⁸ *Ibid.*

instalações de processamento e infra-estruturas portuárias.

O aumento do cumprimento e da execução é fundamental para a nova política de melhoria da gestão das pescas em Moçambique. Na última década, o Governo demonstrou um forte empenho em enfrentar estes desafios: aderindo ao AMEP, envolvendo-se regionalmente no desenvolvimento do Centro MCV coordenado pela Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), trabalhando bilateralmente e multilateralmente com os vizinhos para realizar patrulhas conjuntas; e aprovando regras fortes de gestão das pescas. A resiliência e a determinação consistente na vontade política são necessárias para avançar. Melhorar a transparência no sector, incluindo tornar os acordos de acesso disponíveis ao público e exigir que o VMS esteja sempre ligado, complementado com uma maior capacidade de monitorizar e tomar medidas contra os infractores, é fundamental para garantir a longevidade da pesca em Moçambique.

O trabalho de campo nas Seicheles e em Moçambique confirmou que a rentabilidade é fundamental para o processo de decisão dos navios PL, sendo os navios PL menos cumpridores atraídos para países costeiros com fraca capacidade para controlar e fazer cumprir os seus regulamentos de pesca. Sublinhou que os recursos haliêuticos estão a ser sobre-explorados tanto por pescadores nacionais como estrangeiros, muitas vezes em detrimento das comunidades e economias locais, e que a capacidade de responder a estas preocupações tem de aumentar para garantir a sustentabilidade a longo prazo dos recursos haliêuticos.⁶⁹

Exemplos de histórias de sucesso em África

Camarão de águas profundas do Senegal

No Senegal, a pesca do camarão em águas profundas foi reconhecida pelo seu plano de gestão baseado em provas e na ciência, envolvendo as diferentes partes interessadas do sector e da investigação. A reforma política começou com a concepção e a aplicação de um plano de gestão da pescaria, utilizando um processo participativo para preparar uma estratégia e rever o quadro institucional para a sua gestão, com destaque para os critérios biológicos e económicos do recurso. Foi estabelecida uma parceria público-privada para definir os direitos e responsabilidades de cada parte, incluindo questões de geração de rendas de recursos e partilha de custos e benefícios entre o Governo senegalês e o sector privado. O plano de gestão introduziu um sistema de quotas em 2015, com um controlo rigoroso e a implementação de boas práticas, como períodos de repouso biológico, testes de selectividade, recolha de dados fiáveis e amostragem sistemática. Isto permitiu às empresas aumentar os seus valores de captura.⁷⁰

A FAO destaca a exploração de camarão de profundidade no Senegal como um modelo bem-sucedido de envolvimento de operadores estrangeiros no desenvolvimento das pescas dos países costeiros.⁷¹ As operações são geridas por seis navios de uma cooperativa senegalesa de operadores de camarão de profundidade, cinco dos quais são detidos maioritariamente por investidores internacionais. A operação segue o plano nacional de gestão da pesca do camarão de profundidade, com relatórios anuais sobre a sua execução. No que respeita às taxas de acesso, o sistema define claramente a repartição das receitas entre

⁶⁹ Yozell e Shaver, 2019.

⁷⁰ Diedhiou et al., 2019.

⁷¹ FAO, 2022.

o Estado e os operadores comerciais, e os operadores compram a granel a fornecedores locais, reduzindo assim os custos e reforçando a economia nacional. O êxito desta estratégia deve-se, em grande medida, ao reduzido número de operadores e à pouca interferência na pequena pesca no Senegal.

Namíbia

A Namíbia, que se tornou independente apenas em 1990, é uma história de sucesso única para a gestão das pescas em África, incluindo a gestão da frota de PL. Desde cedo, a Namíbia adoptou um sistema de partilha de capturas comparável aos sistemas baseados em quotas implementados na Nova Zelândia e na Islândia, com o objectivo de restaurar as unidades populacionais de peixes depauperadas por décadas de frota de PL. Ao contrário de outros países da África Ocidental, a Namíbia não dispõe de um sector de pesca de pequena escala, com excepção de algumas colónias de pescadores isoladas que operam no norte do país. Primeiro, a Namíbia restringiu significativamente as autorizações de pesca estrangeiras. Seguiu-se a introdução de limites de captura totais admissíveis para as suas principais pescarias comerciais, nomeadamente a pescada, o carapau, a sardinha, a lagosta e o caranguejo de profundidade.⁷²

A política de gestão das pescas da Namíbia visava aumentar a proporção da pesca comercial controlada e detida por namibianos, a criação de emprego, as receitas públicas e os benefícios económicos extraídos da pesca. Para o efeito, a Namíbia promulgou legislação que promove a participação maioritária de namibianos nas empresas de pesca, dando prioridade à pesca comercial que utiliza portos nacionais.⁷³ O acesso de PL à pesca de pequenos peixes pelágicos exige desembarques locais e o acesso

à pesca da pescada privilegia os navios que desembarcam peixe fresco para posterior transformação na Namíbia, em vez do segmento dos arrastões congeladores, que congelam as capturas a bordo para exportação directa.

A abordagem da Namíbia em relação às quotas de captura utiliza um sistema competitivo de distribuição de quotas que as concede em função da contribuição de cada candidato para o desenvolvimento económico e social do país. Os concorrentes estrangeiros podem comprar quotas, mas é dada preferência aos cidadãos nacionais e aos candidatos que demonstrem um empenhamento na capacitação social. Para além das taxas de quota pagas pelas empresas de pesca, a Namíbia também cobra taxas para apoiar a investigação no domínio das pescas e um programa de supervisão a bordo para todo o sector. Consequentemente, a Namíbia é uma das poucas nações em que o rendimento directo da pesca comercial cobre os custos de gestão e aplicação da pesca.

A atribuição de quotas aos titulares de direitos é da responsabilidade do Ministro das Pescas, de acordo com os seguintes regulamentos e princípios:

- O custo das quotas é até duas vezes inferior para as empresas que são total ou principalmente detidas por cidadãos namibianos;
- As quotas atribuídas a empresas com propriedade nacional total ou maioritária são geralmente emitidas por 15 anos. A duração para as empresas estrangeiras é de sete anos, excepto se investirem substancialmente nas pescarias da Namíbia, o que as qualifica para quotas de 15 anos;
- A Namíbia proibiu o comércio das suas quotas, a fim de limitar a concentração da propriedade. No entanto, a sublocação de quotas pelos detentores de direitos a outras empresas permite um certo grau de flexibilidade;

⁷² FAO, 2022.

⁷³ <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC044344>

- O Ministro mantém a autoridade para rescindir a atribuição de quotas e o facto de não pescar as quotas atribuídas pode resultar na sua reatribuição a outros titulares de direitos;
- Após a expiração das quotas, é iniciado um novo processo de concurso, sem qualquer garantia de que os antigos detentores de direitos serão contemplados com atribuições.

O sistema de gestão das pescas da Namíbia, incluindo os seus AIAP, foi amplamente elogiado. Ganhou ainda mais reconhecimento na sequência do compromisso do Governo de não subsidiar o seu sector das pescas, de combater a pesca INN e de financiar adequadamente as suas operações de SCM. O sector da pescada da Namíbia tornou-se a segunda pescaria africana a ser certificada pelo Marine Stewardship Council (MSC) em 2020.

Infelizmente, estas realizações foram eclipsadas por uma combinação de desvios e lacunas das regras, combinados com práticas ilegais e lacunas de governação. Consequentemente, o sector da pescada permaneceu sob o controlo e as regras estrangeiras devido à utilização deliberada de empresas comuns e de filiais para manter posições definidas. Por exemplo, as quotas atribuídas aos cidadãos namibianos são alegadamente revendidas ou subarrendadas a empresas de pesca estrangeiras e o procedimento de atribuição de quotas aos titulares de direitos tem sido opaco. Existem igualmente suspeitas de utilização abusiva dos totais admissíveis de capturas.⁷⁴

Seychelles

As Seychelles representam outro exemplo de sucesso na gestão das pescas em África. Situadas na rica zona de pesca do

atum do Oceano Índico, as Seychelles desenvolveram significativamente o seu sector das pescas como uma componente importante da sua economia nacional, representando 8 a 20% do PIB nacional e empregando quase 17% da força de trabalho total. A exportação de produtos do mar representa cerca de 90% do total das exportações de bens do país, e a capital Victoria alberga uma das maiores fábricas de conservas de atum do mundo, que processa 80% de todo o atum capturado no Oceano Índico.⁷⁵

A Autoridade das Pescas das Seychelles é responsável pela gestão das pescas em conjunto com a Guarda Costeira das Seychelles. Trabalhando directamente com navios de pesca estrangeiros, o Governo negocia direitos de acesso às águas da sua ZEE, muitas vezes sem quotas associadas aos acordos, e recorre a taxas fixas de licença e a multas em caso de infracção. Os palangreiros e cercadores com rede de cerco com retenida de Taiwan, China, UE e Coreia do Sul operam nas Seicheles, com um número mais reduzido de navios com bandeira de França, Itália e Espanha. Para além das espécies-alvo de grande interesse, a frota de pesca com palangre é atraída pelo fácil acesso à fábrica de transformação e pelos prazos de entrega eficientes para os navios que se deslocam ao porto para reabastecer ou descarregar as capturas. Embora muitos navios estrangeiros exerçam a sua actividade nas Seychelles, existe também um número significativo de navios de joint-venture e de navios fretados. Dos 44 cercadores com rede de cerco com retenida licenciados que operam nas Seychelles, 28 eram franceses e espanhóis, 13 eram joint-ventures com bandeira das Seychelles e uma empresa europeia e três eram joint-ventures com bandeira de Maurícia e uma empresa europeia. Em contraste com as joint-ventures e os fretamentos efectuados em Moçambique, o envolvimento

⁷⁴ FAO, 2022; Coetzee, 2021.

⁷⁵ Yozell e Shaver, 2019.

de empresas estrangeiras tem sido associado a externalidades positivas, como o investimento na longevidade das suas operações comerciais no país e a prevenção de práticas ilegais.⁷⁶

Ilhas do Pacífico

A região das Ilhas do Pacífico é constituída por catorze países independentes e oito territórios que se estendem pelo maior oceano do mundo, o Oceano Pacífico. As suas populações dependem fortemente dos recursos marinhos vivos como fonte de alimentação e de divisas provenientes das taxas de licença de pesca e das exportações de peixe (quadro 4).⁷⁷ O consumo médio de peixe na região é de cerca de 50 kg por pessoa por ano, chegando a atingir 250 kg por pessoa por ano nalguns atóis. Entre 2015 e 2018, a receita média anual das licenças de pesca variou entre 7,1 milhões de dólares para Palau e 134,3 milhões de

dólares para a Papua-Nova Guiné e representou de 9,3% (Palau) a 58,6% (Tuvalu equivalente a 25,6 dólares) ou 84,3% (Toquelau equivalente a 13,4 milhões de dólares) das receitas do Estado (figura 8). É de referir que a maioria das ilhas do Pacífico tem pequenas áreas territoriais (de 21 km² para Nauru a 463 306 km² para PNG) e populações (de 11 000 pessoas para Nauru a 9 milhões de pessoas para PNG) (quadro 4).

As pescarias do Pacífico incluem recursos costeiros, que constituem a base da maioria das pescarias de pequena escala da região, e recursos oceânicos, que representam a base das pescarias industriais da região. Os recursos costeiros incluem uma vasta gama de peixes e invertebrados, incluindo crustáceos, moluscos e algas marinhas. Os recursos oceânicos incluem atuns, peixes de bico e espécies afins, alguns dos quais também são capturados em águas costeiras.

Quadro 4. **Importância da pesca para as of Ilhas do Pacífico**

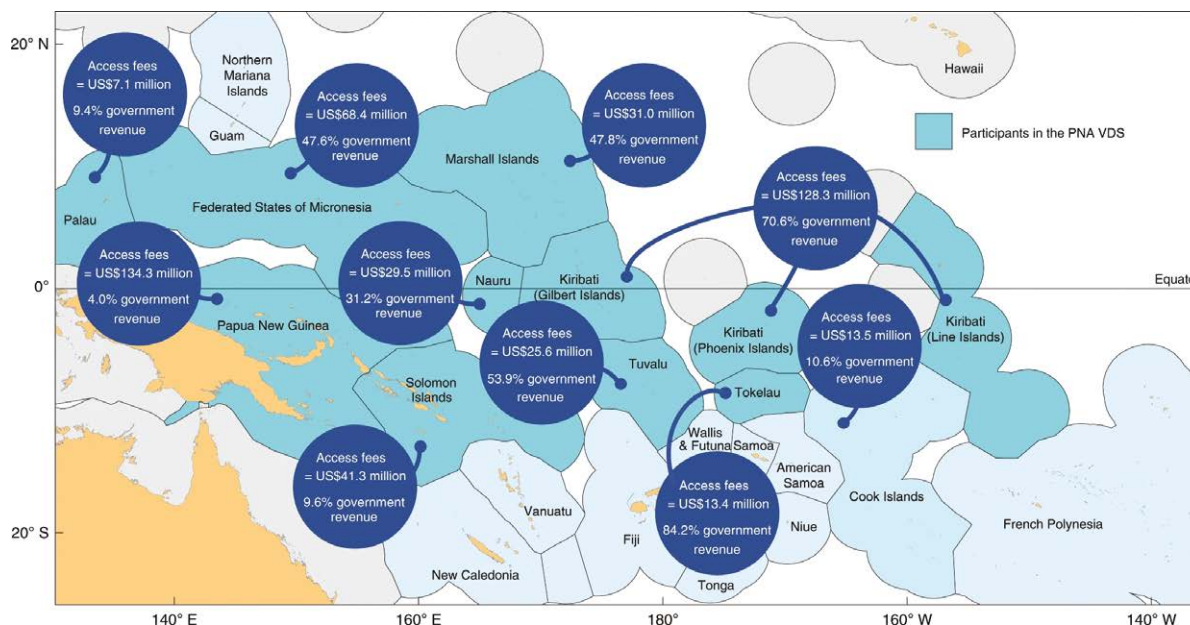
	2021 População	Área do terreno (km) ²	PIB 2021 (em milhões de dólares)	Capturas (toneladas)	Governo Receita (US\$ milhões)	2020 Consumo de peixe (kg/capita/ ano)
IC	17,564	237	252	11,080	126.1	N.A
EFM	584,914	701	440	178,587	150.6	47.38
Fiji	924,610	18,376	4,30	32,874	0.56	29.77
Kiribati	119,449	810	207	396,048	181.7	73.29
MI	59,190	180	259.50	37,003	66.1	N.A
Nauru	10,824	20	133.20	110,794	98.6	51.03
Palau	18,094	460	217.8	2,655	71.2	N.A
PNG	8,947,024	452,860	25,260	461,032	3,360.8	14.61
Samoa	218,774	2,984	843.84	9,176	0.56	47.63
SI	686,884	27,990	1,631	116,877	429	28.06
Tokelau	1,354	10	7.712	21,392	16	N.A
Tonga	106,016	696	469.23	1,165	0.63	N.A
Tuvalu	11,792	30	63.1	73,080	47.4	N.A
Vanuatu	319,137	12,189	956.3	55,932	1,759.1	28.99

CI: Ilhas Cook; FSM: Estados Federados da Micronésia; MI: Ilhas Marshall; PNG: Papua-Nova Guiné; SI: Ilhas Salomão. Os dados relativos à pesca são médias anuais para o período 2009-2018 no que respeita às capturas e 2015-2018 no que respeita às receitas. N.A.: Não disponível.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Indu, 2013, Gillett e Tauati, 2018; Bell et al., 2021.

Figura 8.
Benefícios económicos para os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento do Pacífico



Fonte: Bell et al., 2021.

O atum é muito importante para a economia das ilhas do Pacífico e para os mercados, atraindo a atenção internacional e regional para a sua gestão eficaz e para os esforços de conservação.⁷⁸

As principais categorias de pesca marítima na zona são:

- pesca costeira exercida junto à costa, dividida em três categorias:
 - pesca de subsistência, que apoia as economias rurais e é extremamente importante para a nutrição e a segurança alimentar da região;
 - pesca comercial de pequena escala (também designada por “artesanal”), utilizada quer para abastecer os mercados nacionais, quer para produzir produtos de exportação; e
 - pesca de camarão à escala industrial, que na região ocorre apenas na Papua Nova Guiné.
- A pesca ao largo, efectuada principalmente por grandes navios

de pesca industrial que utilizam palangres, redes de cerco com retenida e vara e linha e vara. Cerca de 1.100 navios deste tipo operam nas ZEE dos países insulares do Pacífico para pescar principalmente atum. A pesca ao largo na região pode ainda ser subdividida em:

- Pesca ao largo local efectuada por operadores de pesca nacionais;
- Pesca ao largo baseada em navios estrangeiros que operam no âmbito das prerrogativas dos Estados costeiros. A maioria destes navios é originária da Ásia Oriental, do Japão, da Coreia e dos EUA.

Em comparação com outras regiões pesqueiras do mundo, a zona caracteriza-se pela presença de fortes organizações regionais activas no sector das pescas (quadro 5). Por conseguinte, os recursos haliêuticos do Oceano Pacífico são bem estudados, nomeadamente através do Programa de Pesca Oceânica (OPF)

⁷⁸ Gillett e Tauati, 2018.



Quadro 5. Principais organizações regionais que apoiam o desenvolvimento da pesca nas of Ilhas do Pacífico

Organização	Tarefas
O Secretariado da Comunidade do Pacífico (SPC)	Assiste os seus países e territórios membros em questões relacionadas com (a) o desenvolvimento e a gestão da pesca costeira e (b) a investigação científica e a compilação de dados de captura sobre os recursos atuneiros da região.
Fórum da Agência das Pescas (FFA)	Assiste os seus países membros em questões relacionadas com a gestão dos recursos atuneiros da região, incluindo aspectos económicos, de vigilância e jurídicos. Produz várias publicações relacionadas com a pesca ao largo da região. Estas incluem notícias do comércio e da indústria, indicadores e estatísticas económicas e de desenvolvimento e o boletim da pesca do atum.
Partes no Acordo de Nauru (PNA)	Aplica o regime de dias de pesca dos navios (VDS) nos oito países insulares do Pacífico onde se encontra a maior parte dos recursos atuneiros da região.
A Comissão das Pescas do Pacífico Ocidental e Central (WCPFC)	Desempenha um papel central na gestão das pescas na região e nas regiões vizinhas, através da sua capacidade como ORGP para abordar questões relacionadas com a gestão das pescas de espécies altamente migratórias no alto mar.

da Comunidade do Pacífico (SPC).⁷⁹ O OFP apoia os seus membros com serviços científicos relacionados com a gestão das pescarias oceânicas. Estes serviços incluem informações (por exemplo, relatórios sobre o estado das pescarias, das unidades populacionais e dos ecossistemas), infra-estruturas (por exemplo, bases de dados, programas de controlo), pareceres (por exemplo, sobre níveis adequados de pesca) e reforço das capacidades nacionais. O programa de trabalho do OFP inclui a avaliação e a modelização das unidades populacionais, a gestão dos dados relativos à pesca oceânica, a monitorização da pesca oceânica e a monitorização e avaliação dos ecossistemas. A um nível regional mais elevado, a Forum Fisheries Agency (FFA) produz várias publicações sobre a pesca ao largo da região. Outras agências que apoiam a recolha e a divulgação de informações sobre os recursos e a economia da pesca ao largo da região são o Secretariado do Programa Regional do Ambiente do Pacífico (SPREP), a Universidade do Pacífico Sul (USP), o programa de investigação sobre a pesca pelágica da Universidade do Havai, o gabinete regional das ilhas do Pacífico do Serviço Nacional

das Pescas Marítimas dos EUA, a FAO, o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Instituto Nacional de Investigação das Pescas do Mar Distante do Japão e várias ONG regionais e internacionais.

Em consequência, as pescarias do Pacífico ao largo da costa beneficiam de fontes de dados e de conhecimentos científicos amplos e actualizados, que permitem basear medidas de conservação e de gestão eficazes aos níveis nacional, regional e internacional. As unidades populacionais do alto mar são saudáveis e exploradas dentro de limites razoáveis de rendimento máximo sustentável (RMS). Para além das capacidades de investigação e do empenho dos governos das ilhas do Pacífico, outra razão fundamental para este êxito é a solidariedade entre estes governos e as suas comunidades. Através de uma liderança forte, os países uniram-se para conseguir um bloco eficaz, o que foi possível porque os recursos de atum da OPOC se encontram, em grande parte, dentro das suas zonas de 200 milhas, ao contrário do que acontece noutras regiões do mundo. No início, todos os países da região concordaram com os termos e condições mínimos harmonizados (HMTCS) para o acesso de navios de pesca estrangeiros (quadro 6),

⁷⁹ <http://www.spc.int/OceanFish/en/about-ofp/the-oceanic-fisheries-programme>





Quadro 6.

Orientações para os Países Insulares do Pacífico no âmbito dos HMTc para o acesso de navios de pesca estrangeiros

Termos e condições mínimos harmonizados

- Utilização de um formulário de licença regional comum
- Navios em situação regular no Registo Regional dos Navios de Pesca Estrangeiros e VMS
- Registo dos navios de pesca estrangeiros como condição para a concessão de licenças
- Acompanhamento e controlo do transbordo
- Manutenção e apresentação dos formulários prescritos para a comunicação de todas as capturas e capturas acessórias efectuadas nas ZEE e no alto mar
- Requisitos de notificação dos navios
- Observadores e cobertura de observadores
- Nomeação de um agente no país de licenciamento pertinente das Ilhas do Pacífico
- Obrigação de os navios de pesca estrangeiros arrumarem as artes quando transitam pelas zonas de pesca
- Aplicação dos HMTc no porto e exercício da autoridade do Estado do porto
- Cooperação em matéria de aplicação da lei
- Responsabilidade do Estado de bandeira ou das associações de pescadores
- Obrigação de aplicar o sistema regional de localização dos navios por satélite
- Identificação dos dispositivos de concentração de peixes
- Inspeções antes da pesca

que especificam condições consistentes em toda a região para uma boa posição no registo regional de navios de pesca, transbordo, diários de captura, VMS, relatórios de navios e observadores. Os HMTc aplicam-se a todos os atuneiros estrangeiros que pretendam aceder às ZEE dos países insulares do Pacífico. Actualmente, os países insulares do Pacífico aplicam estes HMTc de forma generalizada e abrangente nas zonas sob a sua jurisdição nacional. A aplicação desta política não negociável por todos os Estados Insulares do Pacífico nas suas relações com as entidades de PL resultou em benefícios mútuos e partilhados significativos ao longo dos anos.

A realização mais louvada na região é o de 2007 para a gestão conjunta da pesca com redes de cerco com retenida dirigida ao atum gaiado nas ZEE combinadas dos países da ANP, nomeadamente os Estados Federados da Micronésia, Kiribati, Ilhas Marshall, Nauru, Palau, PNG, Ilhas Salomão e Tuvalu, para além de Toquelau, que participa no VDS ao abrigo de um

memorando de entendimento (MoU) com a ANP.⁸⁰ O VDS permitiu a transição da concessão de acesso a um número total de navios de pesca com redes de cerco com retenida na região (205) para a autorização de um número total permitido de dias de pesca com redes de cerco com retenida (45 000 em 2018) e a atribuição desses dias a membros individuais da ANP com base nas suas zonas ZEE individuais e no seu historial de esforço de pesca nos últimos 8-10 anos.

Dado o volume, o valor e a natureza multi-jurisdicional da pesca, trata-se, sem dúvida, do acordo de gestão das pescas mais complexo alguma vez criado. Ao criar concorrência por um número limitado de dias, o VDS aumentou o valor de cada dia de pesca de cerca de 1 350 USD para cerca de 5 000 USD em 2011, cerca de 6 000 USD em 2013 e mais de 12 000 USD em 2018. O VDS já aumentou em mais de oito vezes as receitas da pesca com redes de cerco com retenida para as ilhas do Pacífico, que passaram de 60 milhões de dólares em 2007 para

⁸⁰ Indu, 2013; Gillett e Tauati, 2018; Bell et al., 2021.



mais de 500 milhões de dólares em 2019.⁸¹ Outra vantagem é o facto de o VDS fazer evoluir a gestão das pescas na região para um sistema baseado nos direitos de pesca. Isto significa que os direitos de pesca (como os dias de pesca dos navios) podem ser definidos, atribuídos e comercializados. Ao limitar os direitos (por exemplo, um limite para os dias de pesca dos navios), cria-se escassez e aumenta o valor. Em conformidade com esta transição para uma abordagem baseada nos direitos, está a ser aplicado um sistema do tipo VDS para a gestão da pesca com palangre tropical. O VDS proporciona um mecanismo de negociação entre os membros da ANP, permitindo-lhes responder aos efeitos profundos do ambiente nas zonas de pesca do atum gaiado. Durante os fenómenos La Niña, as melhores capturas de gaiado são efectuadas a oeste da região, ao passo que durante os fenómenos El Niño a pesca é mais eficaz até 4.000 km a leste. Durante os fenómenos de La Niña, o VDS permite que os países de Leste comprem dias de pesca aos membros de Oeste. O inverso ocorre durante os fenómenos de El Niño. Por conseguinte, independentemente do local onde o atum é capturado, todos os membros da PNA recebem taxas de acesso todos os anos. Desta forma, o VDS equilibra a variabilidade inter-anual anteriormente elevada das taxas de acesso recebidas pelos membros da ANP e ajuda a estabilizar as receitas públicas das economias dependentes do atum.⁸²

Actualmente, embora todos os países insulares do Pacífico continuem a cobrar taxas de acesso à pesca estrangeira nas suas águas, a maioria tem aspirações a desenvolver as suas próprias indústrias de pesca ou de transformação. As várias considerações e compromissos envolvidos no equilíbrio entre estas duas oportunidades têm sido uma questão importante na região desde há muitos

anos. Actualmente, as taxas de acesso são as mais elevadas de sempre, graças à introdução do VDS. O desenvolvimento da indústria atuneira nacional também está a avançar, a julgar pela criação de emprego relacionada com a indústria atuneira – com o emprego a aumentar de cerca de 8 000 em 2002 para cerca de 23 000 em 2015.⁸³ Grande parte deste desenvolvimento do sector resultou da utilização do acesso aos recursos de atum para incentivar as empresas de pesca e de transformação a estabelecerem-se localmente.

No que respeita ao equilíbrio entre os benefícios das taxas de acesso e o desenvolvimento da indústria nacional, cada país da região é diferente em termos de recursos, capacidades, experiência passada, vontade política e aspirações de desenvolvimento. No entanto, existem algumas questões comuns aos países:

- É difícil comparar benefícios diferentes. Por exemplo, como é que uma contribuição em dinheiro através de taxas de acesso (relativamente fácil de calcular) pode ser comparada com a criação de um certo número de empregos relacionados com o atum (relativamente complexo) em termos do que é melhor para um país? O cálculo e a comparação dos custos de oportunidade também são difíceis.
- Nos últimos anos, tornaram-se populares os acordos de pesca em regime de joint-venture (ou seja, base local/flagging), mas há uma preocupação crescente com a falta de transparência e com a questão de saber se estes acordos, frequentemente complexos, trazem benefícios reais para os países insulares do Pacífico.
- Em alguns países, as aspirações de desenvolvimento não são bem pensadas e/ou

⁸¹ FAO, 2021.

⁸² Gillett e Tauati, 2018.

⁸³ *Ibid.*

efectivamente traduzidas em políticas governamentais.

- Algumas das agências governamentais de pesca têm estado historicamente envolvidas na geração de receitas provenientes de taxas de acesso e têm sido institucionalmente orientadas para esse objectivo, ao passo que a promoção do desenvolvimento da indústria nacional do atum requer competências diferentes e o sucesso pode ser mais intangível e difícil de medir.
- Dada a evolução do sector do atum ao longo dos anos, alguns governos não acompanharam os novos desenvolvimentos e tecnologias e seguiram planos de desenvolvimento desactualizados e/ou impraticáveis.⁸⁴

A redistribuição das pescarias em função das alterações climáticas ameaça perturbar as economias dos PIP e a gestão sustentável da maior pesca de atum do mundo. Estima-se que, até 2050, num cenário de elevadas emissões de gases com efeito de estufa, a biomassa total de três espécies de atum nas águas de dez PEID do Pacífico poderá diminuir em média 1 a 3% (intervalo = -5 a 20%) devido a uma maior proporção de peixes no alto mar.⁸⁵ As implicações potenciais para as economias dos Estados Insulares do Pacífico em 2050 incluem uma diminuição média de 20% (entre 10 e 30%) das capturas com redes de cerco com retenida, uma perda média anual de 90 milhões de dólares (entre 40 e 140 milhões de dólares) nas taxas regionais de acesso à pesca do atum e reduções das receitas públicas até 13% (entre 8 e 17%) para cada um dos PEID do Pacífico.

Prevê-se que a redistribuição do atum num cenário de emissões mais baixas reduza as capturas dos cercadores com rede de cerco com retenida nas águas dos PEID do Pacífico em apenas

3%, em média (intervalo = 12 a 9%), o que indica que reduções ainda maiores das emissões de gases com efeito de estufa, em conformidade com o Acordo de Paris, proporcionariam uma via para a sustentabilidade das economias dos Estados Insulares do Pacífico dependentes do atum. Uma outra via consiste em os PEID do Pacífico negociarem no âmbito das ORGP regionais a manutenção dos benefícios actuais que recebem do atum, independentemente dos efeitos das alterações climáticas na distribuição do peixe.⁸⁶

Ásia

Na Ásia, os acordos de acesso à pesca envolvem frotas que exploram o Mar da China Oriental ou a ZEE de Myanmar e da Índia. Antes de construir a sua própria frota de pesca industrial, a Índia teve frotas estrangeiras a pescar na sua ZEE ao abrigo de vários convénios que evoluíram ao longo dos anos e que se destinavam principalmente a apoiar a Índia na aquisição de know-how, tecnologia e transformação em terra, sobretudo para exportação.⁸⁷

Actualmente, os acordos de acesso à pesca no mar da China Oriental são regidos pelos quatro AIAP bilaterais seguintes:

- Acordo de Pesca Japão-República da Coreia (em vigor desde 1999). As consultas anuais determinam as condições de acesso às ZEE.
- O Acordo de Pesca Japão-China (em vigor desde 2000). A Comissão Mista das Pescas Japão-China rege as relações, incluindo discussões anuais sobre questões de acesso.
- Acordo de pesca privado entre o Japão (Associação de Intercâmbio do Japão) e a província chinesa de Taiwan (Associação das Relações com a Ásia Oriental de Taiwan). É regulamentado pelo Comité das Pescas Japão-Taiwan.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Bell et al., 2021.

⁸⁶ Bell et al., 2021.

⁸⁷ FAO, 2022.

- Acordo de Pesca China-República da Coreia (em vigor desde 2001). O Acordo assemelha-se ao Acordo de Pesca Japão-República da Coreia nas suas características fundamentais. A diferença consiste na construção de duas zonas de transição ao longo dos limites da zona de pesca partilhada.

Apesar de terem nomes diferentes, os sistemas de gestão destes acordos são comparáveis. Os critérios de acesso anual (por exemplo, espécies de peixes, quotas de peixes, número de navios de pesca) e as medidas de conservação e de gestão dos recursos haliêuticos são determinados pelas Comissões Mistas de Pesca dos dois governos parceiros. Todas as actividades de execução utilizam os sistemas de controlo do Estado de bandeira. Reconhece-se que os requisitos para as zonas de pesca conjuntas não se aplicam a terceiros, o que complica a gestão das pescas, especialmente quando a zona de pesca conjunta entre o Japão e a China intersecta a zona de pesca conjunta entre o Japão e a República da Coreia.⁸⁸

Durante décadas, Myanmar, o Camboja e o Vietname foram alvo de arrastões, em especial da Tailândia. No final dos anos 60, os três países restringiram o acesso de navios estrangeiros às suas águas, criando conflitos e apreensões de navios de pesca.⁸⁹ Para evitar incursões nas suas ZEE, vários governos da região reforçaram a sua capacidade de patrulhar as suas ZEE, com as frotas de pesca japonesas a darem um apoio substancial. Em 1986, Myanmar aprovou uma joint venture com uma empresa japonesa, que permitiu ao país melhorar significativamente a vigilância da sua ZEE e dos desembarques em Ranong, na Tailândia. A empresa japonesa forneceu à indústria pesqueira estatal formação, tecnologia, equipamento e armazéns frigoríficos, navios de patrulha e helicópteros para impedir a pesca INN.

Embora uma parte do peixe tenha sido vendida em Myanmar, o peixe de qualidade superior foi enviado para o Japão.

Desde então, os acordos de acesso entre Myanmar e a Tailândia têm sido influenciados por políticas mais vastas e por queixas internas bem conhecidas. Os interesses estrangeiros e nacionais, bem como as embarcações industriais e de pequena escala, têm lutado pelo acesso. A maior parte dos planos de implementação de acordos de acesso de segunda geração para estabelecer uma indústria local de pesca e transformação falharam. Mudanças mais amplas nas relações internacionais entre os dois governos levaram regularmente à proibição dos arrastões tailandeses, à não aplicação do MCV e à fraca aplicação do período de defeso determinado anualmente, bem como à elevada prevalência da pesca INN. Desde o início da década de 2010, a política de Myanmar de reduzir o número de navios estrangeiros que operam nas suas águas e a política da Tailândia de 2014 de aplicar controlos mais rigorosos do Estado de bandeira à sua frota que opera em AFJNs, reduziram significativamente o número de navios estrangeiros que operam em Myanmar (para apenas cinco).⁹⁰

Na Índia, os navios com bandeira estrangeira estão presentes na ZEE do país desde a década de 1970, pescando nas águas entre as 12 e as 200 milhas náuticas, tendo como alvo principal o camarão, o atum e espécies semelhantes ao atum, principalmente para os mercados de exportação. Os acordos de acesso na Índia foram moldados pelas sucessivas políticas do governo indiano, que desde o início se dedicou à admissão de navios estrangeiros, seguidas de políticas de desenvolvimento para a construção de capacidades de exportação e comércio e da colaboração com doadores e agências

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ FAO, 2022.

multilaterais para obter conhecimentos técnicos e administrativos.⁹¹

Para fins de investigação e levantamento, a Índia tem uma longa história de importação de navios de pesca estrangeiros, cujos projectos foram adaptados às necessidades locais. Os investidores nacionais que entraram no sector da pesca nas duas primeiras décadas após a independência, principalmente como financiadores de navios de pesca mecanizados e operadores para exportação, desempenharam um papel fundamental no desenvolvimento das capacidades de pesca nacionais. Um fio condutor que atravessa a história dos acordos de acesso na Índia foi o desenvolvimento da capacidade nacional que permitiria às empresas nacionais adquirirem eventualmente os conhecimentos necessários para competir nos sectores internacionais de captura e comércio da indústria da pesca. As comunidades de pescadores artesanais, tradicionais e de pequena escala do país têm protestado continuamente e participado em acções directas para influenciar, e por vezes perturbar, os acordos de acesso na ZEE indiana.⁹²

Consequentemente, o Governo Central revogou em 2017 todos os acordos de acesso na ZEE indiana. A política estatal promove agora a pesca autóctone de profundidade (DSF), a fim de explorar as espécies na ZEE indiana abaixo dos 500 metros e os recursos fora da ZEE indiana. Além disso, existe uma política complementar de domesticação que alude à trajectória evolutiva dos acordos de acesso na Índia e à sua separação dos acordos anteriores. Com base num modelo de construção, propriedade, exploração e transferência, foi assinado um memorando de entendimento em 2020 e novamente em 2021 por duas empresas estatais de Kerala e uma empresa norte-americana. O acordo prevê a construção de 400 navios de pesca de profundidade, a modernização de portos e a criação de fábricas de transformação de

produtos do mar, com um total de 160 000 pescadores como beneficiários. Trata-se de um memorando de entendimento com uma iniciativa do governo regional, afastando as empresas nacionais que têm sido as principais entidades operacionais em acordos de acesso anteriores. O projecto tem uma duração de 20 a 25 anos, uma mudança drástica em relação aos acordos de acesso anteriores que estipulavam um prazo de três anos para a formação da tripulação e a transferência da propriedade dos navios. Este facto ilustra ainda mais a presença actual de acordos de acesso de segunda geração na Índia. Ambas as opções representam uma política industrial comparável à de outras nações que apoiam a ligação entre o acesso e o desenvolvimento local.

América Latina

No Oceano Pacífico Oriental (OPO), os Estados costeiros regulam individualmente o acesso às suas ZEE, ao passo que os Estados costeiros e as NPL gerem o acesso colectivamente através da ORGP regional Comissão Interamericana do Atum Tropical (IATTC). Existe actividade de pesca tanto nas águas nacionais como em alto mar. Para ter acesso à pesca na região da IATTC, os palangreiros com mais de 24 metros são obrigados a inscrever-se no registo oficial de navios da região.

Na década de 1990, a Argentina abriu as suas pescarias da ZEE with “a frota de PL, em resultado de uma mudança de política mais ampla no sentido da integração e liberalização económicas globais, em parte alimentada pelo ajustamento estrutural. As frotas de PL da Ásia e da UE tiveram acesso à ZEE da Argentina, o que levou a um aumento significativo da extracção e exportação de peixe.

Centrando-nos nas pescarias de lula a que se acedeu através de acordos de acesso de primeira geração, os acordos de fretamento com capitais do Japão, da República da

⁹¹ Kurien, 1978.

⁹² FAO, 2022.



Coreia, da China e da Província de Taiwan multiplicaram-se no início da década de 1990. Embora seja difícil desvendar os termos e as circunstâncias dos acordos de acesso de primeira geração, estima-se que cada navio de pesca da lula pagava entre 150 000 e 200 000 dólares americanos por ano, proporcionando ao Governo da Argentina um rendimento anual de cerca de 10 milhões de dólares americanos. No caso do Japão, o Governo do Japão financiou a investigação, o progresso tecnológico e a colaboração com organizações japonesas. Estes foram viabilizados pela Agência Japonesa de Cooperação Internacional e pela Overseas Fishery Cooperation Foundation (OFCF), uma empresa sem fins lucrativos que implementa programas de cooperação sob a direcção geral e com financiamento do Governo do Japão.

A UE também entrou nas águas argentinas no início da década de 1990, estabelecendo acordos de acesso de segunda geração com empresas argentinas através de *joint ventures*, especialmente visando a pesca. A lei argentina das pescas de 1992 autorizou as empresas argentinas a fretar navios estrangeiros, o que aumentou as capturas e diminuiu os preços da pesca. Em 1993, foi concedido às empresas da UE acesso à ZEE argentina em troca de uma redução de dois terços dos direitos aduaneiros da UE sobre algumas exportações argentinas, para além do apoio financeiro da UE, que incluía 29 navios de pesca.

As empresas comuns UE-Argentina, 82% das quais com Espanha, foram constituídas com base em incentivos, principalmente subsídios, estipulados no acordo. Em meados da década de 90, a Argentina era o segundo maior fornecedor de produtos do mar para o mercado espanhol. A UE informou que a transferência de navios para empresas mistas com cidadãos argentinos representou um terço da redução total da frota europeia e resolveu a questão do acesso aos recursos de países terceiros.⁹³

Contudo, em 1998, as populações de pescada argentina sofreram uma grave redução, devido ao aumento da capacidade e a capturas superiores aos valores autorizados em 47%, o que levou o Governo a adoptar uma lei de emergência que restringia o total admissível de capturas. Em 1999, o acordo entre a UE e a Argentina não foi prorrogado, mas muitas das empresas participantes já estavam integradas na economia pesqueira da Argentina. Estes acordos de segunda geração foram fortemente criticados pelo facto de beneficiarem largamente as empresas privadas da UE. Entre 1993 e 1999, a UE concedeu 203 milhões de dólares para a criação de empresas mistas, incluindo 96,3 milhões de dólares para as empresas da UE que participam em empresas mistas, e 33,6 milhões de dólares para a colaboração científica e técnica com o Governo da Argentina.⁹⁴

⁹³ Dudek, 2013.

⁹⁴ Dudek, 2013; FAO, 2022.



Capítulo IV

Questões fundamentais e implicações dos acordos de acesso à pesca para a sustentabilidade global das pescas





É provável que a tendência actual de implantação de frotas de PL em várias regiões do mundo se mantenha no futuro, no contexto de uma procura crescente de peixe a nível mundial. Muitos Estados costeiros não dispõem dos recursos financeiros e das capacidades técnicas para desenvolver a sua capacidade nacional de pesca ao largo e é provável que continuem a alugar as suas pescarias da ZEE a outros Estados.

As experiências passadas e recentes das actividades de PL oferecem uma grande variedade de situações, que vão desde AIAP falhados e injustos a casos de cooperação sensata e bem-sucedida. Também destacam várias questões que devem ser abordadas para garantir que a próxima geração de AIAP seja equitativa e apoie o desenvolvimento de pescarias globais que sejam sustentáveis do ponto de vista ecológico, social e económico.

Medidas de conservação e de gestão

Apesar das melhorias substanciais registadas em muitos países, várias regiões em desenvolvimento ainda não dispõem da capacidade e dos recursos necessários para gerir correctamente as pescarias da sua ZEE e avaliar a base adequada para negociar AIAP sólidos, justos e não prejudiciais. Embora a falta de dados raramente permita que os governos dos países em desenvolvimento tenham políticas de pesca sólidas, muitas vezes a questão é a falta de apoio aos centros de investigação e aos seus cientistas para dar sentido aos dados disponíveis sobre as capturas e os esforços de pesca, bem como aos dados económicos auxiliares.⁹⁵

Em consequência desta e de outras considerações a seguir expostas, os Estados costeiros preferem frequentemente benefícios a curto prazo através dos AIAP, em que as taxas são negociadas

como um montante fixo ou com base no rendimento gerado pela capacidade de pesca estrangeira. Esta situação incentiva frequentemente a subnotificação ou outras utilizações abusivas, em especial quando os Estados costeiros não dispõem de MCV e de capacidades de controlo. Promove também a pesca excessiva e o excesso de capacidade, criando conflitos com a pequena pesca de certas espécies e ameaçando os meios de subsistência e a segurança alimentar das comunidades piscatórias locais.

Por exemplo, os investigadores reconstruíram os dados de captura ao largo das ZEE de 22 países africanos que fazem fronteira com o Oceano Atlântico no período de 2000 a 2010, para determinar o valor e a compensação do peixe capturado pelas frotas da UE e da China (quadro 7).⁹⁶ As capturas comunicadas representam uma média anual de 1,6 milhões de toneladas para a UE e de 2,3 milhões de toneladas para a China, embora as capturas comunicadas representem apenas 29% (UE) e 8% (China), respectivamente, das suas capturas totais estimadas (incluindo, sempre que possível, as devoluções estimadas). O valor monetário dos acordos de pesca da UE, teoricamente correlacionado com as capturas comunicadas, é de fácil acesso. Mas as informações relativas à utilização dos fundos pelos Estados costeiros não são acessíveis ao público. Por outro lado, a compensação pelos acordos de acesso com a China é facilmente rastreável na economia africana através dos diferentes projectos que cobrem directamente. Globalmente, o estudo estima que a compensação chinesa corresponde a cerca de 4% do valor no desembarque das capturas efectuadas pela PL chinesa nas águas da África Ocidental, enquanto a compensação da UE foi estimada em 8%. De acordo com Belhabib et al. (2015), as taxas de compensação oficialmente comunicadas foram, de 40% para a China e de 26% para a UE.

As experiências de PL mostram AIAPs variados e destacando as questões a abordar para um desenvolvimento pesqueiro global equitativo e sustentável.

⁹⁵ Belhabib et al., 2015.

⁹⁶ *Ibid.*



Quadro 7.

Reconstrução dos dados de captura, valor de desembarque e taxas de compensação dos peixes capturados pelas frotas da UE e da China ao largo da costa dos países da África Ocidental

Parâmetro	União Europeia	China
Capturas totais reconstituídas (1 000 toneladas)	1,836.9	2,251.0
Reported total catch (1,000 tonnes)	524.3	179.2
Legal landed value (million US\$)	3,549.1	2,910
Illegal landed value (million US\$)	151.8	1,814
Officially claimed compensation (per cent)	28	40
Actual compensation (per cent)	8	4

Source: Belhabib et al., 2015.

Transparência e equidade

Os AIAP são regularmente criticados pela sua falta de transparência no que respeita às condições de acesso, à propriedade e às operações das frotas de pesca demersal, às práticas laborais a bordo, ao transbordo e aos dados de captura e desembarque das frotas de pesca demersal. Os resultados e os benefícios dos AIAP para os Estados costeiros muitas vezes não foram demonstrados.

Uma negociação equilibrada dos AIAP pressupõe uma situação de mercado ideal, em que há muitos requerentes e detentores de recursos, com igual acesso à informação e às alternativas. Na realidade, existem desequilíbrios inerentes ao processo de negociação devido à assimetria de informação. Os Estados costeiros em desenvolvimento dispõem frequentemente de informações insuficientes ou inexistentes sobre o estado das espécies-alvo e o nível actual de exploração. Por conseguinte, não podem estimar o que as frotas de PL podem capturar nas suas ZEE. Por outro lado, as frotas de PL podem estar a pescar nas ZEE visadas há algum tempo e, por conseguinte, dispor de “dados históricos de capturas” que nem sempre partilham. Do mesmo modo, os Estados costeiros que entram nas negociações não dispõem

de informações fiáveis sobre o mercado e sobre todos os benefícios económicos que podem ser obtidos a partir das capturas nas suas ZEE, o que enfraquece seriamente o seu poder de negociação. Dependem, em grande medida, do que os países de PL comunicam, com uma capacidade de verificação limitada.

Além disso, foi relatado que, em várias ocasiões, as nações de PL utilizaram a sua influência política ou económica para garantir condições favoráveis e oportunidades de pesca para as suas frotas, utilizando, por exemplo, restrições de acesso ao mercado ou oferecendo equipamento, infra-estruturas, agricultura ou projectos de desenvolvimento económico aos países costeiros, empurrando a gestão dos recursos para a periferia e centrando-se em considerações económicas em detrimento da saúde e sustentabilidade das pescas a longo prazo. Os escândalos de corrupção que envolveram partes em vários acordos de acesso à pesca mancharam ainda mais a reputação global destes acordos.⁹⁷

Consequentemente, existe a opinião de que – por um lado – a compensação dos AIAP que reverte para os Estados costeiros não está em equilíbrio com os recursos obtidos e – por outro lado – que as receitas não são suficientemente

⁹⁷ Mwikya, 2006; Yozell e Shaver, 2019; FAO, 2022; Stabler et al., 2022.



utilizadas pelos Estados costeiros para melhorar a sustentabilidade das pescas e os meios de subsistência das comunidades costeiras. Um estudo recente que analisa o desempenho da governação dos Estados costeiros como factor determinante das decisões de PL e do esforço de pesca mostra que é pouco provável que os Estados costeiros dissociem os acordos de pesca de considerações económicas e políticas e que alguns AIAP constituem um modo de “captura de peixe”, através do qual os Estados mais ricos e/ou politicamente mais influentes podem tirar partido da pesca nas ZEE de Estados frequentemente mais fracos através destes acordos.⁹⁸

Instrumentos internacionais como a CNUDM, a UNFSA e a CCRF exigem a transparência de todos os Estados e organismos regionais e sub-regionais nos mecanismos de gestão das pescas e nos processos de decisão conexos. Os AIAP são claramente “mecanismos de gestão das pescas” que devem ser negociados de forma transparente e equitativa. Do mesmo modo, tanto as nações de PL como os Estados costeiros são igualmente responsáveis por assegurar uma gestão adequada das pescas e a aplicação das medidas de conservação. A prioridade dos AIAP deve consistir em reforçar as capacidades e as infra-estruturas dos Estados costeiros para que estes possam assumir eficazmente as suas funções de conservação e de gestão. Do mesmo modo, as frotas de PL devem assumir a sua parte proporcional dos custos ambientais e sociais da pesca sustentável e apoiar a investigação científica sobre o estado das unidades populacionais, recolhendo e comunicando, de forma exacta e atempada, dados sobre as capturas e o esforço de pesca. Os interesses do sector estatal costeiro, incluindo os dos pequenos pescadores, devem ser protegidos.

Idealmente, os Estados costeiros deveriam, a longo prazo, dar prioridade à captura dos seus próprios recursos pela sua frota nacional e acrescentar valor à colheita em terra antes da comercialização e exportação nacionais. Para tal, são necessários recursos financeiros para adaptar e modernizar a frota nacional e as capacidades de gestão. Isto continua a ser um grande desafio para muitos países em desenvolvimento, onde as receitas dos AIAP são desviadas para o serviço da dívida e para outras prioridades nacionais, muitas vezes não relacionadas com a pesca.

No entanto, vários países têm vindo a dar pequenos passos e a adoptar políticas nesse sentido. Por exemplo, os Estados costeiros da África Oriental alteraram as suas políticas com o objectivo de obter mais receitas das embarcações estrangeiras que acedem às suas águas ou de incentivar o desenvolvimento de uma indústria pesqueira industrial nacional. Moçambique aumentou as taxas de licença quase 100 vezes mais do que o preço anterior, numa tentativa de incentivar parcerias de joint-venture com empresas locais. A Tanzânia proibiu as importações de peixe estrangeiro com a intenção de estimular a pesca nacional, enquanto o Quénia proibiu a maioria das embarcações estrangeiras nas suas águas e optou por desenvolver a sua indústria de pesca nacional e as instalações para a apoiar.⁹⁹

As nações PL têm a obrigação de assegurar que os navios que arvoram a sua bandeira não estejam envolvidos em práticas ilícitas, tais como abusos laborais e pesca INN. As cinco principais frotas de PL apresentam níveis variáveis de compromisso em relação a estes aspectos.¹⁰⁰ As restrições ao acesso ao mercado, como as aplicadas pela UE ou pelos EUA para combater a pesca INN, constituem uma forma eficaz de melhorar o empenhamento dos países no combate à pesca INN, incluindo as nações PL.

Idealmente, os estados costeiros deveriam, a longo prazo, dar prioridade à captura dos seus próprios recursos pela sua frota nacional e acrescentar valor à colheita em terra antes da comercialização e exportação nacionais.

⁹⁸ Stabler et al., (2022).

⁹⁹ Yozell e Shaver, 2019.

¹⁰⁰ *Ibid.*

É o caso, por exemplo, da Província de Taiwan da China e da Coreia do Sul, duas das principais frotas de PL, que foram criticadas pela comunidade internacional pela sua opacidade e pela ligação das suas frotas de PL às actividades INN.¹⁰¹ Consequentemente, procederam à revisão dos seus regulamentos em matéria de pescas e adoptaram medidas para garantir que o peixe proveniente das suas frotas de PL não estivessem associadas à pesca INN.

Subsídios à pesca, pesca excessiva e excesso de capacidade

Muitos países, incluindo algumas das principais nações pesqueiras, subsidiam as actividades de pesca da sua frota de PL (ver secção 2.2.5). Os subsídios à pesca podem ser utilizados para aumentar o nível de esforço de pesca (por exemplo, subsídios ao combustível e à modernização e construção de embarcações), para melhorar a gestão das pescas ou para melhorar os serviços e infra-estruturas, como portos e instalações de armazenamento e cadeia de frio. Como tal, os subsídios distorcem frequentemente os verdadeiros custos de funcionamento de um navio de pesca.

Os peritos têm argumentado que os subsídios que aumentam a capacidade de pesca contribuem para a pesca excessiva, especialmente nos países costeiros que têm pouca capacidade para desenvolver, controlar e aplicar regimes de gestão das pescas. A investigação sugere que a pesca à escala actual é possibilitada por grandes subsídios governamentais de PL, sem os quais 54% dos actuais pesqueiros de alto mar não seriam rentáveis às taxas de pesca actuais.¹⁰²

As tendências globais sobre a expansão geográfica da pesca industrial são dominadas pelas histórias de expansão de um pequeno número de nações PL, nomeadamente a China, o Japão, a Província de Taiwan da China e a Espanha, que aumentaram a sua distância média aos pesqueiros em 2 000 a 4 000 km entre 1950 e 2014.¹⁰³ Embora a pesca tenha alargado o seu alcance aos oceanos globais, as capturas por unidade de área e por quilómetro percorrido diminuíram continuamente durante mais de duas décadas, tendo as capturas globais por unidade de esforço diminuído para metade em relação ao seu nível em 1950. Desde 1950, as frotas fortemente subsidiadas aumentaram a área total de pesca de 60% para mais de 90% dos oceanos do mundo, duplicando a distância média percorrida desde os portos de origem, mas capturando apenas um terço da quantidade histórica por quilómetro percorrido. Permitir que estas tendências se mantenham ameaça a sustentabilidade bioeconómica da pesca a nível mundial e exige a redução dos subsídios que permitem uma pesca não rentável no alto mar. Esta medida permitiria também reduzir a desigualdade de rendimentos entre os países marítimos. Além disso, os estudos mostram uma tendência em que as empresas aparentemente não rentáveis continuam a candidatar-se a licenças todos os anos, muito provavelmente combinando subsídios e pesca não declarada para aumentar a sua rentabilidade.¹⁰⁴ Consideradas em conjunto com o aumento bem documentado do número de unidades populacionais sobre-exploradas, estas tendências justificam uma redução urgente do esforço de pesca, se se quiser travar e inverter o declínio da produtividade das pescas. A redução dos elevados níveis de subsídios ao

¹⁰¹ *Ibid.*, 2019; Ver também: <https://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=KOR>.

¹⁰² Sala et al, 2018. Utilizando dados de satélite recentemente compilados e tecnologia de aprendizagem automática, a investigação estimou o esforço, os custos e os benefícios da pesca no alto mar e avaliou se, onde e quando a pesca no alto mar faz sentido do ponto de vista económico.

¹⁰³ Tickler et al, 2018.

¹⁰⁴ Yozell e Shaver, 2019.

combustível e ao aumento da capacidade pagos pelos países de pesca, em especial pelo número muito reduzido de países que pescam mais longe de casa, seria um primeiro passo importante para resolver o problema global da pesca excessiva.¹⁰⁵

Transbordo

O transbordo, ou seja, a transferência de capturas de um navio de pesca para outro navio de pesca ou navio de carga refrigerada (*reefer*), é praticado em várias pescarias em todo o mundo, para consolidar os custos de combustível numa frota e transportar rapidamente os produtos para os mercados, reduzindo assim os custos operacionais da pesca e maximizando as oportunidades de pesca. O transbordo permite que os navios de pesca e as suas tripulações permaneçam no mar durante períodos mais longos, por vezes até um ano, aumentando os riscos de abuso. Os actores que dependem fortemente do transbordo no mar consideram-no uma parte legítima da cadeia de abastecimento de produtos da pesca, sob uma regulamentação eficaz. No entanto, a prática foi intensamente debatida por estar associada ao risco de o peixe INN entrar na cadeia de abastecimento e facilitar as actividades criminosas no sector das pescas. Esta prática pode permitir que os navios que pescam ilegalmente escapem à maioria das medidas de controlo e execução, descarreguem a sua carga e retomem a pesca sem regressar ao porto. Simultaneamente, o transbordo no mar pode facilitar o tráfico e a exploração de trabalhadores que são apanhados e têm os seus direitos violados nos navios de pesca, incluindo sob a forma de escravatura moderna.¹⁰⁶

O transbordo suscita preocupações quanto à rastreabilidade e à transparência no sector da pesca. Os operadores que praticam a pesca INN podem aceder a mercados respeitáveis, branqueando peixe capturado ilegalmente ao misturá-lo, durante o transbordo, com peixe capturado legalmente. Esta prática obscurece as cadeias de abastecimento e impede uma medição exacta da colheita real, ameaçando assim a capacidade de pescar no oceano de forma sustentável.¹⁰⁷

As políticas em matéria de transbordo variam em todo o mundo. Nas regiões onde a gestão das pescas é relativamente boa, as actividades de transbordo são rigorosamente regulamentadas e controladas, com verificação independente das capturas e do transbordo, capacidade adequada para aplicar medidas de conservação, bem como a oportunidade de investigar actividades ilícitas. Por exemplo, a FFA proibiu o transbordo por cercadores com rede de cerco com retenida no mar, exigindo que seja efectuado no porto, o que permite à autoridade portuária verificar todos os transbordos, recolher dados sobre as capturas e investigar de forma independente todo o tipo de violações.¹⁰⁸ Várias ORGP permitem o transbordo no mar, mas aplicaram um CDS. Por exemplo, CCAMLR exige que todos os transbordos de produtos de marlonga, quer no porto quer no mar, sejam verificados de forma independente por observadores, que certificam os documentos que indicam que a pesca é coerente com as medidas de conservação. Infelizmente, foi relatado que Estados com regulamentos inadequados, inexistentes ou mal aplicados permitem que o transbordo ocorra no mar sem observadores independentes, sem verificação das capturas de transbordo e sem monitorização das actividades INN.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Tickler et al., 2018.

¹⁰⁶ Ewell et al., 2017; Kroodsma et al., 2017; Seto et al., 2019; Yozell e Shaver, 2019; Mosteiro Cabanelas et al., 2020.

¹⁰⁷ Seto et al., 2019; Yozell e Shaver, 2019; Mosteiro-Cabanelas et al., 2020.

¹⁰⁸ Yozell e Shaver, 2019.

¹⁰⁹ Kroodsma et al., 2017.

O transbordo é alegadamente mais comum no alto mar e na ZEE russa, com cerca de 42% dos encontros prováveis e potenciais a ocorrerem no alto mar e os restantes 58% em ZEE de diferentes nações.¹¹⁰ Cerca de um terço do total de eventos ocorre na ZEE da Rússia, onde o transbordo parece ser uma parte normal do modelo operacional. No caso da Coreia do Sul, cerca de 20% da sua actividade de pesca nas águas dos países costeiros é potencialmente transbordada.¹¹¹ O restante transbordo é mais comum nas ZEE de África e da Oceânia. A investigação identificou três padrões de comportamento possíveis com base no local onde ocorrem os potenciais encontros de transbordo:

- ✓ Os países com uma forte regulamentação e aplicação da lei, como a América do Norte e a Europa, registam poucos transbordos dentro ou perto da sua ZEE;
- ✓ Noutros países, o transbordo ocorre mesmo ao longo da fronteira da sua ZEE, como ao largo da costa do Peru, da África do Sul ou da Austrália Ocidental. Trata-se geralmente de países com ZEE bem respeitadas e monitorizadas e com zonas de pesca ricas no alto mar próximo;
- ✓ Alguns países efectuam transbordos significativos dentro da sua ZEE, provavelmente devido a um controlo e aplicação limitados, como no caso da África Ocidental, ou porque estão longe do porto ou do mercado, como é o caso da frota russa no Mar de Okhotsk.¹¹²

A investigação indica que o transbordo é um desafio sem fronteiras. Cerca de 42% dos encontros prováveis ocorrem no alto mar, e uma proporção semelhante é efectuada por navios de transbordo que arvoram BdC.

Como tal, uma parte significativa dos transbordos pode ocorrer em águas onde nenhum país tem jurisdição ou ser efectuada por um navio registado num país com BdC com pouca ou nenhuma supervisão e ligação limitada ao navio.

De forma alarmante, a investigação orientada para o atum – uma das pescarias mais regulamentadas e visíveis do mundo – indica que apenas 32% dos encontros observados de transbordo no mar no Oceano Pacífico Ocidental e Central foram verificáveis, concluindo que não é possível verificar totalmente o transbordo – e, por conseguinte, a rastreabilidade, a legalidade ou o impacto nas unidades populacionais de peixes – para a maioria dos encontros observados numa das pescarias transfronteiriças mais regulamentadas e monitorizadas do mundo. Isto numa região sob a gestão da WCPFC, que se considera exercer as melhores práticas políticas em matéria de atum a nível mundial.¹¹³

A avaliação dos transbordos no mar foi condicionada pelo facto de a maioria dos dados da WCPFC serem considerados dados do domínio não público, o que limita seriamente o acesso tanto dos membros como de terceiros. Como o Secretariado da WCPFC não faz uma avaliação regular destes dados de domínio não público para a verificação das actividades de transbordo, considera-se ineficaz para garantir a rastreabilidade e a legalidade. A estrutura actual dos regulamentos da WCPFC em matéria de transbordo não exige uma comunicação suficiente para permitir uma verificação ou uma responsabilização adequadas. Os estudos sugerem que a transparência é, em última análise, menos dificultada por restrições técnicas ou administrativas, mas mais por tensões entre os intervenientes e os objectivos das instituições de gestão.

¹¹⁰ Kroodsma et al., 2017. O estudo compilou uma lista de 641 navios de transbordo, incluindo a maioria dos navios de recife especializados do mundo, e acompanhou os seus movimentos utilizando dados AIS agregados na base de dados GFW.

¹¹¹ Yozell e Shaver, 2019.

¹¹² Kroodsma et al., 2017.

¹¹³ Seto et al., 2019. A investigação utilizou dados AIS e informações qualitativas de fontes regionais e sub-regionais.

Assim, para garantir a conservação e a gestão eficazes das unidades populacionais de peixes transfronteiriços, é necessário aumentar a transparência e concentrar-se nas dinâmicas subjacentes que a inibem.

As directrizes da FAO sobre a regulamentação, a monitorização e o controlo do transbordo foram desenvolvidas para abordar as questões relacionadas com o transbordo, com base nas conclusões e recomendações de uma investigação e de inquéritos pormenorizados sobre as actividades de transbordo a nível mundial.¹¹⁴

Práticas e comércio insustentáveis e ilícitos na pesca longínqua

Vários estudos assinalaram a existência de frotas de PL envolvidas em actividades INN em diferentes regiões do oceano, em violação do direito internacional e das medidas nacionais e regionais de conservação das pescas, em especial em Estados costeiros com fraca capacidade de gestão das pescas. Esta situação é provavelmente mais exacerbada nos acordos de pesca que utilizam um regime de compensação relacionado com o valor das capturas, no âmbito do qual os navios PL subdeclaram as capturas, explorando as fracas capacidades de gestão das pescas do Estado costeiro.¹¹⁵

O comércio ilícito de recursos haliêuticos marinhos é um comércio que envolve dinheiro, bens ou valores obtidos a partir de uma parte da pesca não declarada de unidades populacionais por frotas de pesca industrial estrangeiras e nacionais e de uma fracção de capturas não declaradas por embarcações de pesca artesanal que capturam peixe para fins comerciais.¹¹⁶ O comércio internacional ilícito de peixe pode ser efectuado através de dois canais

principais. A primeira prática recorre a transbordos no mar, o que torna muito difícil uma contabilidade adequada e transparente da origem e da legalidade das capturas. Por exemplo, as actividades de transbordo representaram cerca de 16% do peixe exportado das águas da África Ocidental, onde cerca de 35 navios de transbordo foram vistos a operar em 2013,¹¹⁷ muito provavelmente ao abrigo do BdC, tornando a responsabilização e a transparência ainda mais difíceis. A segunda prática que permite o comércio ilícito de produtos do mar está relacionada com a forma como o peixe é transportado para exportação. Estima-se que cerca de 84% do peixe exportado para fora da África Ocidental seja transportado em grandes contentores refrigerados, geralmente sujeitos a requisitos muito menos rigorosos de notificação e inspecção.

Os investigadores estimam que, entre 1950 e 2014, entre 7,7 e 14,1 milhões de toneladas métricas de capturas de peixe não declaradas, com um valor monetário estimado entre 8,9 e 17,2 mil milhões de dólares, foram potencialmente comercializadas ilicitamente todos os anos, retirando-as do sistema de abastecimento alimentar legítimo de muitos países e afectando a segurança alimentar e os meios de subsistência de milhões de pessoas.¹¹⁸ As perdas de capturas e de receitas brutas não foram distribuídas equitativamente pelas várias regiões geográficas. **A Ásia, a África e a América do Sul sofreram as maiores perdas de capturas devido a suspeitas de comércio ilícito.** O conjunto das capturas não declaradas consideradas susceptíveis de contribuir para o comércio ilícito nestas três regiões geográficas representou cerca de 85% do total das perdas de capturas para o possível comércio ilícito a nível mundial. As perdas estimadas para o comércio legítimo (formal) em termos de receitas

¹¹⁴ Mosteiro- Cabanelas et al, 2020.

¹¹⁵ Belhabib et al., 2015; Sumaila, 2018; Sumaila et al., 2020.

¹¹⁶ Sumaila et al., (2020).

¹¹⁷ Daniels et al., 2016.

¹¹⁸ Sumaila et al., 2020, com base em dados reconstruídos de acesso livre de www.seaaroundus.org

brutas para estas três regiões geográficas situam-se entre 7,3 e 14 mil milhões de dólares por ano, ou seja, cerca de 82% das perdas globais de receitas brutas para o sistema de comércio legítimo.

O impacto económico global do desvio das capturas da pesca do sistema comercial legítimo para o potencial comércio ilícito foi estimado entre 25,5 e 49,5 mil milhões de dólares por ano, com um impacto médio anual no rendimento dos trabalhadores do sector do mar envolvidos estimado entre 6,8 e 13,3 mil milhões de dólares. Do mesmo modo, as perdas potenciais estimadas para as receitas fiscais dos governos, partindo do princípio de que as capturas não declaradas e o comércio ilícito associado contornam em grande medida o sistema de tributação devido à sua natureza não declarada, ascendem a um valor entre 2,2 e 4,3 mil milhões de dólares por ano.

Os efeitos do provável comércio ilícito de recursos haliêuticos marinhos, em termos de impactos económicos e de rendimento, foram mais pronunciados em África e na

Ásia. Estima-se que a África sofra perdas anuais de 7,6 a 13,9 mil milhões de dólares e de 1,8 a 3,3 mil milhões de dólares em termos de impacto económico e de rendimento, respectivamente, devido à reorientação das capturas do comércio legítimo para o comércio ilícito de produtos do mar. Uma boa parte deste valor deve-se a capturas não declaradas efectuadas por grandes frotas industriais, na sua maioria estrangeiras. A Ásia está ainda pior, com perdas económicas estimadas entre 10,3 e 20,3 mil milhões de dólares e impactos no rendimento entre 2,7 e 5,4 mil milhões de dólares por ano, o que representa 41% do impacto económico e no rendimento global do provável comércio ilícito de produtos do mar, em comparação com 28% em África. Como seria de esperar, o comércio ilícito de produtos do mar acaba por afectar muito mais as receitas fiscais dos países da África marítima e da Ásia do que de outras partes do mundo, estimadas em 0,83 a 1,50 mil milhões de dólares e 0,81 a 1,60 mil milhões de dólares por ano para estes continentes, respectivamente. Combinadas, as potenciais perdas de



Quadro 8.

Média anual de capturas e perdas de receitas brutas e impactos económicos como resultado de pesca INN

Região	Perda de capturas (Milhões de toneladas)	Perda de receitas (mil milhões de dólares)	Impacto económico (mil milhões de dólares)	Impacto nos rendimentos (mil milhões de dólares)	Receitas fiscais (mil milhões de dólares)
África	1.96 – 3.47	2.94 – 5.36	7.63 – 13.88	1.83 – 3.32	0.83 – 1.53
Ásia	3.62 – 6.64	3.90 – 7.59	10.28 – 20.26	2.74 – 5.39	0.81 – 1.60
Europa	0.85 – 1.55	1.0 – 1.80	3.09 – 5.65	0.75 – 1.38	0.19 – 0.35
América do Norte	0.24 – 0.60	0.56 – 1.27	1.98 – 4.47	0.69 – 1.55	0.15 – 0.34
Oceânia	0.03 – 0.05	0.06 – 0.1	0.18 – 0.32	0.04 – 0.072	0.016 – 0.026
América do Sul	1 – 1.8	0.48 – 1.11	0.98 – 2.27	0.27 – 0.62	0.13 – 0.30
Total	7.7 – 14.1	8.9 – 17.3	25.5 – 49.46	6.84 – 13.27	2.21 – 4.29

Fonte: Sumaila et al., 2020



receitas fiscais devidas ao provável comércio ilícito de recursos marinhos africanos e asiáticos representam 72 a 74% das perdas de receitas fiscais a nível mundial, ascendendo a entre 1,6 e 3,1 mil milhões de dólares por ano.

Neste contexto, é crucial e urgente combater o comércio ilícito da pesca marinha e dos recursos do mar. É urgente melhorar substancialmente a transparência e a responsabilização, incluindo a responsabilização global ao longo da cadeia de abastecimento do sector, da rede ao prato. Além disso, é urgente ratificar e fazer cumprir os vários acordos internacionais existentes, combater o branqueamento de capitais através de operações de transbordo, conceder autorização de acesso à pesca apenas a embarcações seguradas por companhias de seguros marítimos que excluam qualquer embarcação incluída na lista INN através de uma diligência devida transparente e intensificar as actividades de aplicação da lei em colaboração. É necessária uma total responsabilização e transparência pública para garantir que os recursos haliêuticos sejam capturados e comercializados de forma sustentável e legal e que os benefícios revertam de forma equitativa para as populações e os governos de cada país onde a pesca é praticada.¹¹⁹

Coerência das políticas em águas nacionais e distantes

A coerência das políticas para o desenvolvimento tem sido debatida em muitos fóruns nas últimas três décadas, incluindo no sector das pescas. A coerência das políticas para o desenvolvimento tem sido debatida em muitos fóruns nas últimas três décadas,

incluindo no domínio das pescas. aborda o requisito fundamental de que, ao mesmo tempo que enfrentam o desafio de alcançar um desenvolvimento sustentável, os países devem conceber políticas eficazes que evitem impactos que afectem negativamente as perspectivas de desenvolvimento de outros países. Simultaneamente, devem reforçar as suas capacidades para explorar as sinergias entre diferentes domínios políticos com importantes dimensões transfronteiriças, como o comércio, o investimento, a agricultura, a pesca, o ambiente, a migração e a cooperação para o desenvolvimento, a fim de criar ambientes propícios ao desenvolvimento.¹²⁰ Consequentemente, a coerência das políticas para o desenvolvimento foi promovida como um processo destinado a ter em consideração as dimensões económica, social, ambiental e de governação do desenvolvimento sustentável em todas as fases da elaboração das políticas, incluindo na cooperação bilateral e multilateral (quadro 9).¹²¹

A falta de coerência das políticas dos países de PL tem sido regularmente denunciada.¹²² Foram manifestadas preocupações quanto ao facto de os AIAP exportarem o excesso de capacidade das NPL para os Estados costeiros em desenvolvimento, muitas vezes com subsídios avultados, apesar de as provas sugerirem que certas espécies, como as espécies demersais, são totalmente ou excessivamente exploradas, sendo a maioria de estatuto incerto.¹²³ Além disso, vários relatórios apontam para as nações PL que celebram acordos de acesso à pesca com países com capacidades limitadas para policiar as actividades dos navios nas suas águas, ou estados que foram identificados como permitindo a pesca INN nas suas águas através das

¹¹⁹ Sumaila et al., 2020.

¹²⁰ OCDE, 2006; 2016.

¹²¹ OCDE, 2006; Martini e Lindberg, 2013; OCDE, 2016.

¹²² Okafor-Yarwood e Belhabib, 2020.

¹²³ Doumbouya et al., 2017; Belhabib et al., 2019; Okafor-Yarwood, 2019.



Quadro 9.

Objectivos e elementos orientados para a ação da coerência das políticas para o desenvolvimento

Objectivos	Implicações
• Explorar sinergias positivas entre políticas para apoiar o desenvolvimento sustentável, procurando situações vantajosas para todos e benefícios mútuos. • Aumentar as capacidades dos governos para equilibrar objectivos políticos divergentes e ajudá-los a conciliar os objectivos políticos nacionais com os objectivos internacionais. • Evitar ou minimizar os efeitos secundários negativos e os impactos das políticas no desenvolvimento sustentável.	• As interacções entre várias políticas nos domínios económico, social, ambiental, jurídico e político apoiam os países no seu caminho para um crescimento sustentável inclusivo. • Criar mecanismos, processos e instrumentos institucionais para produzir políticas eficazes, eficientes, sustentáveis e coerentes em todos os sectores. • Promover o diálogo político entre as várias partes interessadas para identificar os obstáculos e os catalisadores da mudança.

suas acções ou inacções.¹²⁴ O esforço combinado da frota legal ao abrigo de acordos e da frota INN conduziu à sobre-exploração e fez com que o rendimento individual dos pescadores locais diminuísse drasticamente em alguns países, atingindo, por exemplo, menos de 1 dólar americano/dia na Guiné-Bissau e menos de 6 dólares americanos/dia na Libéria.¹²⁵ Argumenta-se que, quando as unidades populacionais de peixes sobre-exploradas sofrem os efeitos da concorrência, é geralmente a frota de pequena escala, cujas operações são rígidas no tempo e no espaço, que sofre mais, sendo incapaz de obter um rendimento adequado, causando um aumento da pobreza e da insegurança alimentar.¹²⁶

Para responder a estes desafios, a política de pescas de todos os DFVN, quer se trate de águas nacionais ou longínquas, deve estar alinhada com o direito internacional, em especial com a necessidade de assegurar, através de medidas adequadas de conservação e gestão, que os recursos vivos, quer se encontrem nas ZEE nacionais ou estrangeiras ou no alto mar, não sejam ameaçados pela sobre-exploração e que apenas as capturas excedentárias autorizadas na ZEE possam ser

consideradas para colheita ao abrigo de acordos de acesso à pesca.

Acordos de acesso à pesca e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

Desde 2015, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável tem proporcionado um quadro global para alcançar um futuro melhor e mais sustentável para todos. Continua a moldar as estratégias dos países, das organizações internacionais, do meio académico, da indústria e da sociedade civil. Os ODS e as suas metas e indicadores conexos são fundamentais para a concretização de um desenvolvimento inclusivo que englobe preocupações ambientais, económicas e sociais. A natureza interligada dos ODS torna-os indivisíveis por natureza, com o progresso numa área a apoiar o progresso noutra.

A importância da pesca marinha está bem representada na Agenda 2030. O Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 14: “A vida debaixo de água” procura conservar e utilizar de forma sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o

¹²⁴ Okafor-Yarwood, 2019; Doumbouya et al., 2017.

¹²⁵ Belhabib et al., 2015b.

¹²⁶ Belhabib et al., 2016; Okafor-Yarwood, 2019.





Quadro 10.

Metas do ODS 14 directamente relevantes para os acordos de acesso à pesca

ODS 14: CONSERVAR E UTILIZAR DE FORMA SUSTENTÁVEL OS OCEANOS, OS MARES E OS RECURSOS MARINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Meta 14.2 PROTEGER E RESTAURAR OS ECOSISTEMAS

Até 2020, gerir e proteger de forma sustentável os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, nomeadamente através do reforço da sua resiliência, e tomar medidas para a sua recuperação, a fim de alcançar oceanos saudáveis e produtivos

Objectivo 14.4 PESCA SUSTENTÁVEL

Até 2020, regulamentar eficazmente a captura e pôr termo à pesca excessiva, à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada e às práticas de pesca destrutivas e aplicar planos de gestão com base científica, a fim de restabelecer as unidades populacionais de peixes no mais curto espaço de tempo possível, pelo menos para níveis que possam produzir o rendimento máximo sustentável determinado pelas suas características biológicas.

Objectivo 14.6: ACABAR COM OS SUBSÍDIOS QUE CONTRIBUEM PARA A PESCA EXCESSIVA

Até 2020, proibir certas formas de subsídios à pesca que contribuam para o excesso de capacidade e a pesca excessiva, eliminar os subsídios que contribuam para a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada e abster-se de introduzir novos subsídios deste tipo, reconhecendo que um tratamento especial e diferenciado adequado e efetivo para os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos deve ser parte integrante das negociações da Organização Mundial do Comércio sobre os subsídios à pesca.

Meta 14.7: AUMENTAR OS BENEFÍCIOS ECONÓMICOS DA UTILIZAÇÃO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS MARINHOS

Até 2030, aumentar os benefícios económicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e para os países menos avançados decorrentes da utilização sustentável dos recursos marinhos, nomeadamente através da gestão sustentável da pesca, da aquicultura e do turismo.

Objectivo 14. A: AUMENTAR O CONHECIMENTO CIENTÍFICO, A INVESTIGAÇÃO E A TECNOLOGIA PARA A SAÚDE DOS OCEANOS

Aumentar os conhecimentos científicos, desenvolver a capacidade de investigação e transferir tecnologia marinha, tendo em conta os critérios e orientações da Comissão Oceanográfica Intergovernamental sobre a transferência de tecnologia marinha, a fim de melhorar a saúde dos oceanos e reforçar a contribuição da biodiversidade marinha para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, em especial dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e dos países menos avançados.

Objectivo 14.B APOIAR OS PEQUENOS PESCADORES

Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais aos recursos marinhos e aos mercados.

Objectivo 14.C: APLICAR E FAZER VALER O DIREITO MARÍTIMO INTERNACIONAL

Reforçar a conservação e a utilização sustentável dos oceanos e dos seus recursos através da aplicação do direito internacional, tal como reflectido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que constitui o quadro jurídico para a conservação e a utilização sustentável dos oceanos e dos seus recursos, conforme recordado no ponto 158 de “O futuro que queremos”.



desenvolvimento sustentável. Tem sete metas e três meios de implementação dedicados às interações da humanidade com o oceano.¹²⁷ O Objectivo 14 confirma a proeminência das questões dos oceanos na agenda global e coloca a saúde dos oceanos no centro do desenvolvimento sustentável (quadro 10).

Do mesmo modo, os ODS 1 e 2 têm como objectivo acabar com a pobreza e a fome, sendo o abastecimento sustentável de peixe um meio importante para a sua realização. A pesca também contribui substancialmente para as receitas de muitos países em desenvolvimento, ajudando assim a alcançar o ODS 8, que procura assegurar um crescimento económico sustentável. Outros objectivos estão fortemente ligados à gestão e utilização das pescas e essas ligações são estudadas e os seus impactos são regularmente monitorizados e comunicados.¹²⁸

As avaliações da utilidade das práticas actuais dos PL e dos AIAP são escassas e frequentemente negativas, e a relação destas práticas com a Agenda 2030 é inexistente. Além disso, os progressos no sentido de alcançar as metas do ODS 14 são muito limitados, com 3 metas (14.4; 14.5; 14.6) muito para além da data de realização de 2020.¹²⁹

As frotas de PL e os países costeiros nem sempre cumprem as suas obrigações em matéria de comunicação de dados,

incluindo dados de capturas e capturas acessórias do diário de bordo, informações sobre o registo de navios, condições de trabalho, tais como dados sobre a tripulação e os salários, e relatórios oficiais sobre a forma como os fundos de compensação foram utilizados para apoiar a pesca sustentável nos países costeiros. Sem um mecanismo fiável e transparente para comunicar estes dados, as metas 14.4; 14.6; 14.A e 14.B podem ser gravemente antagonizadas. Da mesma forma, os subsídios, os transbordos não regulamentados e os conflitos com a pesca de pequena escala têm um impacto negativo no progresso para alcançar a maioria das metas do ODS 14.

Fundamentalmente, as metas do ODS 14 e os objectivos dos acordos de pesca podem entrar em conflito onde e quando as nações PL subsidiam as suas frotas, ou na ausência de dados fiáveis sobre o estado de saúde das unidades populacionais alvo, ou a capacidade dos detentores de recursos para fazer cumprir as condições e regras do acordo.¹³⁰

Quando as unidades populacionais já sobre-exploradas nas águas dos países em desenvolvimento são alvo de frotas de PL, os meios de subsistência das comunidades costeiras ficam ainda mais comprometidos, ameaçando a segurança alimentar.¹³¹ Isto representa um retrocesso significativo em termos de transição para uma utilização sustentável dos recursos oceânicos, o principal objectivo do ODS 14.

¹²⁷ Para mais pormenores, consulte <https://sdgs.un.org/goals/goal14>.

¹²⁸ <https://www.un.org/en/conferences/ocean2022>

¹²⁹ <https://sdg-tracker.org/oceans>

¹³⁰ Johnson et al., 2020.

¹³¹ Okafor-Yarwood e Belhabib, 2020.



Capítulo V

Conclusões e recomendações



Os acordos internacionais de acesso à pesca são muito diversos, com modalidades e resultados finais que variam de caso para caso, consoante as partes no acordo, as suas relações políticas e económicas, as espécies de peixes, a pescaria e o tipo de arte, etc. A próxima geração de AIAP exige uma mudança de paradigma na sua negociação e aplicação, centrada na reconstituição das unidades populacionais de peixes e na garantia da sua sustentabilidade, no pleno respeito das disposições

pertinentes dos instrumentos internacionais e em coerência com a Agenda 2030. O quadro 11 apresenta alguns princípios e acções fundamentais para que os AIAP sejam equitativos e respeitem as medidas de conservação e gestão.

A adesão dos AIAP a estes princípios exige um compromisso no sentido de criar um ambiente propício que garanta as formas e os meios necessários para enfrentar os desafios e resolver as questões identificadas neste estudo.

A próxima geração de AIAP exige uma mudança de paradigma para reconstruir pesca sustentável, respeitando o direito internacional e a Agenda 2030.



Quadro 11. **Princípios-chave a ter em conta nos acordos internacionais de acesso à pesca**

Princípio	Ação
Acordos transparentes e equitativos	A negociação e os termos e condições dos acordos de acesso devem ser transparentes, com o objectivo de obter acordos equitativos que protejam os interesses dos pescadores nacionais do Estado costeiro, em especial dos pescadores artesanais.
Nível de pesca sustentável baseado na ciência	O total admissível de capturas e a capacidade total de pesca do conjunto das frotas nacionais e de PL devem ser compatíveis com um nível sustentável de pesca, baseado numa avaliação científica clara do estado das unidades populacionais. Este princípio parte do princípio de que a pesca INN não entra na equação graças a um controlo adequado e à aplicação de uma legislação de pesca actualizada que corresponda aos principais instrumentos internacionais.
Melhores práticas de gestão das pescas	Os termos e condições de pesca no âmbito de acordos de acesso devem basear-se nas melhores práticas de gestão das pescas, incluindo uma análise exaustiva do estado dos recursos haliêuticos em causa antes da renovação de um acordo.
Percentagem dos custos económicos e ambientais	As disposições em matéria de acesso devem garantir que as frotas de PL assumam a sua parte proporcional dos custos económicos e ambientais da pesca sustentável nas pescarias a que foi concedido acesso.
Responsabilidade do Estado de bandeira	O Estado de bandeira deve tomar as medidas necessárias para garantir que os navios que arvoram a sua bandeira cumpram as leis e os regulamentos em matéria de pesca do Estado costeiro, incluindo a instauração de processos judiciais e a aplicação de sanções adequadas ao abrigo da sua própria legislação nacional em caso de infracções graves.
Investigação científica e recolha de dados	A nação de PL deve cooperar com o Estado costeiro na realização de investigação científica sobre o estado das unidades populacionais, incluindo a necessidade de a frota de PL recolher e comunicar, de forma precisa e atempada, dados sobre as capturas e o esforço.
Aplicação dos termos do acordo	O Estado costeiro deve garantir, directamente ou através de terceiros, que as suas capacidades de SCM são adequadas para fazer cumprir as suas leis e regulamentos em matéria de pesca. Os benefícios dos acordos devem ser prioritariamente consagrados ao reforço das capacidades de investigação e de SCF.



Garantir que os acordos de acesso à pesca respeitam as medidas de conservação e gestão

O esgotamento das unidades populacionais de peixes em várias partes do mundo, a incapacidade de muitos Estados costeiros para explorar os seus recursos haliêuticos ao largo e o aumento da procura global de peixe são susceptíveis de continuar a impulsionar a implantação de frotas de pesca longínqua em muitas regiões do mundo. Embora muitos Estados costeiros procurem dar prioridade à utilização sustentável dos seus recursos haliêuticos e à economia local antes de concederem o acesso à pesca a outros países, há Estados costeiros que são economicamente fracos e endividados e precisam de rendimentos para fazer face às prioridades de desenvolvimento, na maior parte das vezes, em sectores que não a pesca. Consequentemente, estes governos optam por obter benefícios a curto prazo dos AIAP, em que as taxas são negociadas como um montante fixo ou com base no esforço de pesca ou no valor das capturas, em vez de se basearem em quotas de captura sustentáveis que, em muitos casos, não são conhecidas.

Além disso, muitos Estados costeiros em desenvolvimento não têm capacidade para medir, acompanhar ou controlar o estado dos seus recursos haliêuticos, nem para fiscalizar as actividades de pesca nas suas ZEE. Consequentemente, capturas significativas não são comunicadas ou desembarcadas nos Estados costeiros, o que prejudica gravemente o desenvolvimento de actividades e serviços nacionais, como a transformação e a comercialização. Esta situação perpetua-se porque as taxas geradas por estes acordos não são reinvestidas na gestão das pescas, na aplicação da lei, na formação e no reforço das capacidades locais, nem são reinvestidas nas comunidades costeiras e no sector das pescas local.

A negociação do acesso às pescarias da sua ZEE deve ser considerada pelos Estados costeiros como parte integrante do seu regime de gestão das pescarias e basear-se em provas claras de que o recurso está subutilizado e, por conseguinte, de que um excedente pode ser alugado com segurança e não terá um impacto negativo no recurso e nas comunidades costeiras que dele dependem. Este princípio deve aplicar-se às capturas nacionais e da NPL na ZEE, mas também às mesmas unidades populacionais fora da ZEE nacional, no caso das unidades populacionais partilhadas, altamente migradoras e trans-zonais. Todas as capturas destas unidades populacionais devem ser integradas num quadro de gestão cooperativa através de um acordo regional ou sub-regional.

Com base na experiência empírica e na investigação, os Estados costeiros que participam nos AIAP devem ter em conta o seguinte

- As zonas de pesca do AIAP devem ser zonas em que os componentes das unidades populacionais de peixes não sejam os principais alvos das frotas nacionais;
- As frotas de PL não devem ser autorizadas a pescar componentes offshore de unidades populacionais de que os pescadores artesanais costeiros dependem para viver;
- A tónica deve ser colocada nas espécies de águas profundas e nas espécies para as quais não existem mercados locais ou que requerem técnicas ou artes de pesca especiais que não estão disponíveis localmente.

Devem também ser compilados dados quantitativos, qualitativos e desagregados por género sobre os aspectos socioeconómicos da pesca, incluindo o emprego gerado, o nível e a repartição do rendimento e do valor acrescentado ao longo das cadeias de valor da pesca, a contribuição para a segurança alimentar e a nutrição nacionais, etc.



Garantir acordos de acesso à pesca transparentes e equitativos

A opacidade persistente em torno dos AIAP, dos seus termos, benefícios e condicionalismos é contrária a instrumentos internacionais como a CNUDM, a UNFSA e a CCRF, que sublinham a necessidade de transparência por parte de todos os Estados, dos organismos regionais e sub-regionais de gestão das pescas e dos processos de decisão conexos. Os AIAP são claramente “mecanismos de gestão das pescas” que devem ser negociados de forma transparente, definindo claramente os benefícios e as responsabilidades dos DFVN e dos Estados costeiros para assegurar uma gestão adequada das pescas e a aplicação das medidas de conservação.

A prioridade dos AIAP deve consistir em reforçar as capacidades e as infra-estruturas dos Estados costeiros, de forma a que estes possam assumir eficazmente as suas funções de conservação e de gestão. As frotas de PL devem assumir a sua parte proporcional dos custos ambientais e sociais da pesca sustentável e apoiar a investigação científica sobre o estado das unidades populacionais, recolhendo e comunicando, de forma exacta e atempada, dados sobre as capturas e o esforço de pesca. Os interesses do sector estatal costeiro, incluindo os dos pequenos pescadores, devem ser protegidos.

Em 2018, a Resolução 73/125 da Assembleia Geral das Nações Unidas relativa à pesca sustentável, artigo 229.º,¹³² solicitou às nações PL que, ao negociarem acordos e convénios de acesso com Estados costeiros em desenvolvimento, o fizessem:

- Para o fazer numa base equitativa e sustentável e para ter em conta a sua legítima expectativa de beneficiar

plenamente da utilização sustentável dos recursos naturais das suas ZEE;

- Assegurar que os navios que arvoram a sua bandeira cumprem as leis e os regulamentos dos Estados costeiros em desenvolvimento adoptados em conformidade com o direito internacional; e dar maior atenção à transformação do pescado e às instalações de transformação do pescado no âmbito da jurisdição nacional do Estado costeiro em desenvolvimento, a fim de contribuir para a realização dos benefícios do desenvolvimento dos recursos haliêuticos;
- prestar maior atenção à transferência de tecnologia e à assistência em matéria de SCF, bem como ao cumprimento e à execução nas zonas sob a jurisdição nacional do Estado costeiro em desenvolvimento que concede o acesso à pesca;

O artigo 230.º da mesma resolução incentiva uma maior transparência dos acordos de acesso à pesca, nomeadamente tornando-os públicos, sujeitos a requisitos de confidencialidade.

Os Estados costeiros e as nações de PL devem incorporar legalmente a transparência dos AIAP nas suas políticas nacionais de pesca. Devem solicitar a publicação sistemática dos AIAP, sob reserva de requisitos de confidencialidade, bem como informações sobre os navios de PL, dados de captura e socioeconómicos, *joint ventures* e acordos de fretamento.

Os Estados costeiros devem exigir que os registos de navios estrangeiros, a propriedade dos navios e as informações sobre as empresas sejam disponibilizados ao público como condição para obter acesso às suas ZEE. A Iniciativa para a Transparência das Pescas (ITP) constitui uma base sólida para os países melhorarem a transparência do seu

¹³² Resolução 73/125 da AGNU, adoptada em 11 de dezembro de 2018 (A/RES/73/125).

sector das pescas.¹³³ No entanto, a ITP é um programa novo com adesão voluntária e, como tal, deve ser apoiado e monitorizado para avaliar o seu impacto na melhoria da transparência, incluindo em relação à frota de PL.

Eliminar os subsídios que favorecem o excesso de capacidade e a pesca excessiva

Os subsídios às frotas de PL continuam a ser uma questão importante nos AIAP. A investigação analisada no presente relatório indica que, sem estes subsídios, as frotas de várias NPL não seriam rentáveis, ou seja, os subsídios estão a distorcer os custos reais das operações dos navios de pesca. É provável que contribuam para a pesca excessiva, especialmente nos países costeiros que têm pouca capacidade para desenvolver, monitorizar e aplicar regimes de gestão das pescas.

Após mais de 20 anos de negociações, foi alcançado um acordo na vigésima conferência ministerial da OMC, em Junho de 2022. O acordo visa reduzir as subvenções prejudiciais a nível mundial e estabelecer salvaguardas nos casos em que os regulamentos ou as medidas de gestão das pescas não existem ou são ineficazes. O Acordo inclui regras que proíbem os subsídios à pesca de unidades populacionais sobre-exploradas, (excepto as que estão a aplicar medidas de gestão para reconstituir a unidade populacional para um nível biologicamente sustentável) e a pesca não regulamentada no alto mar fora da jurisdição dos Estados e das ORGP pertinentes. O Acordo alarga também os actuais requisitos de transparência e notificação.

No entanto, o domínio crucial dos subsídios que contribuem para o excesso de capacidade e a pesca excessiva não obteve consenso para

a sua regulamentação e proibição. Os membros concordaram em prosseguir as negociações para alcançar, no prazo de quatro anos após a entrada em vigor do Acordo, um acordo global que inclua novas disciplinas sobre os subsídios que contribuem para o excesso de capacidade e a pesca excessiva. Caso contrário, considerar-se-á que o Acordo foi imediatamente terminado.

As negociações da OMC devem ser aceleradas para se obter um resultado positivo o mais rapidamente possível. Os peritos consideram urgente solicitar aos proprietários de frotas de PL que assumam os custos justos de acesso à pesca, e não às suas nações. Isto deverá restabelecer os preços de mercado que reflectem os verdadeiros custos das operações de pesca.

Os Estados devem acabar urgentemente com subsídios como a modernização de embarcações, incentivos e abatimentos fiscais e subsídios ao combustível, considerados prejudiciais à saúde dos recursos pesqueiros. A este respeito, a Conferência das Nações Unidas sobre o ODS 14¹³⁴ solicitou aos Estados:

- Reforçar, através do reforço das capacidades e da assistência técnica, a comunicação, o controlo e a vigilância dos subsídios à pesca aos níveis mundial, regional e nacional.
- Incentivar os governos nacionais a ponderar a reorientação dos subsídios à pesca existentes para apoiar a gestão das pescas, a diversificação económica, a educação das comunidades e a emergência de uma economia oceânica sustentável.
- Reforçar a cooperação inter-agências a fim de recolher e analisar os dados existentes sobre os subsídios à pesca e as medidas de apoio público e alargar a cooperação entre doadores bilaterais e multilaterais na prestação de assistência técnica e no reforço das capacidades dos países em

¹³³ https://www.fiti.global/wp-content/uploads/2020/11/FITI_Brochure_CoastalCountries_EN_20190901.pdf

¹³⁴ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/454/51/PDF/N2245451.pdf?OpenElement>

desenvolvimento, em especial dos países menos avançados, para aplicar novas disciplinas em matéria de subsídios à pesca e medidas de apoio, tais como a avaliação das unidades populacionais, a MCV e a determinação da pesca INN.

Eliminar as práticas e o comércio insustentáveis e ilícitos

Em várias ocasiões, foi relatado que a frota de PL que opera ao abrigo de acordos de pesca legais recorreu a várias práticas insustentáveis e ilícitas para extrair os benefícios mais económicos, contornando as regras e a supervisão sempre que a aplicação era deficiente, em detrimento da sustentabilidade. Práticas como a utilização de BdC, o transbordo, a subnotificação e a pesca ilegal continuam a ser registadas nas ZEE mundiais e nas pescarias de alto mar, potencialmente perpetuadas através de AIAP injustos e opacos.

A utilização de BdC ou “flag-hopping” por navios de pesca, incluindo as frotas de PL, exacerbam a opacidade do sector das pescas, dificultando os esforços para identificar e sancionar os infractores e os principais beneficiários de práticas ilícitas. Este tipo de abuso frustra os esforços dos Estados de bandeira que aplicam políticas para que as suas frotas cumpram as regras de uma pesca sustentável, legal e ética. Há medidas exequíveis e realistas que os Estados da BdC que praticam a pesca devem adoptar para abandonar o sistema da BdC. Os Estados costeiros, bem como o sector privado, podem também adoptar medidas baseadas numa maior transparência para fechar as suas águas, portos, mercados e cadeias de abastecimento ao peixe capturado por navios que ostentam as BdC.

O transbordo é praticado para consolidar os custos de combustível numa frota

e transportar os produtos para o mercado mais rapidamente, reduzindo assim os custos operacionais da pesca e maximizando as oportunidades de pesca. Devido às dificuldades de controlo eficaz desta prática, o risco de abuso é considerável e, em muitos casos, demonstrado. A prática obscurece as cadeias de abastecimento e impede uma medição exacta da colheita real, ameaçando assim a sustentabilidade das pescarias. Para resolver esta questão, é urgente melhorar substancialmente a transparência e a responsabilização, incluindo uma responsabilização abrangente ao longo da cadeia de abastecimento do sector, da rede ao prato.

O direito internacional, nomeadamente a CNUDM, o AMEP da UNFSA, o Código de Conduta para uma Pesca Responsável e as orientações de apoio destinadas a melhorar a transparência, a rastreabilidade e a aplicação da lei (ver secção 2), devem consagrar orientações claras sobre o conteúdo e os processos de negociação dos AIAP. Mais especificamente, os AIAP devem reflectir as disposições relativas às capturas autorizadas e à capacidade de pesca, a adesão às melhores práticas de gestão das pescas, a salvaguarda dos interesses dos pescadores nacionais do Estado costeiro, em especial dos pescadores artesanais, a responsabilidade dos Estados de bandeira e dos Estados do porto no combate à pesca INN, a obrigação de a frota de PL recolher e comunicar, de forma precisa e atempada, dados sobre as capturas e o esforço (ver quadro 12).

Além disso, é urgente ratificar e fazer cumprir os acordos internacionais existentes, combater o branqueamento de capitais através de operações de transbordo, conceder autorizações de acesso à pesca apenas a navios segurados por companhias de seguros marítimos que excluam qualquer navio incluído na lista INN através de uma diligência devida transparente



e intensificar as actividades de execução em colaboração.

Os países PL têm a obrigação de garantir que os navios que arvoram a sua bandeira não estão envolvidos em práticas ilícitas. Muitos especialistas e organizações consideram que, em última análise, todos os Estados de bandeira que operam como BdC devem remover completamente do seu registo os navios de pesca e os transportadores de peixe de propriedade estrangeira. Para muitos Estados que operam como BdC, esta mudança não acontecerá de um dia para o outro e, entretanto, recomenda-se que todos os Estados de bandeira (independentemente de operarem como BdC ou não) tenham sistemas que permitam identificar os proprietários de navios que possam ser responsabilizados em caso de pesca INN ou outras infracções que exijam sanções.

O transbordo deve ser autorizado apenas por países e ORGP com bons esquemas de gestão das pescas que possam regular e monitorizar de perto as actividades de transbordo, com verificação independente das capturas e do transbordo, a capacidade de monitorizar e aplicar medidas de conservação, bem como a oportunidade de investigar actividades criminosas transnacionais, em conformidade com as Orientações Voluntárias da FAO para o Transbordo (2023). Reformar o transbordo é um desafio, mas pode ser feito através de soluções tecnológicas claras e comprovadas, de uma supervisão mais forte e de um compromisso com a transparência por parte de todos os sectores da indústria pesqueira.

A criação de um registo de navios com mudança de bandeira e de navios BdC, que seja facilmente acessível, resultará também numa maior transparência a nível local e regional. A rastreabilidade dos produtos do mar ao longo de toda a cadeia de abastecimento, incluindo o transbordo e a transformação, deve ser

obrigatória como requisito para o acesso ao mercado, a fim de combater a pesca INN e a fraude no sector dos produtos do mar e contribuir para uma gestão sustentável da pesca. O apoio aos países costeiros em desenvolvimento para este fim poderia fazer parte da assistência técnica sectorial dirigida aos países.

Coerência das políticas entre a pesca doméstica e a pesca longínqua

As políticas dos países detentores de recursos devem garantir a coerência entre as suas acções em águas nacionais e longínquas, eliminar os subsídios considerados prejudiciais para a pesca sustentável e participar em AIAP justos, equitativos e transparentes. Os Estados detentores de recursos devem fazer mais para otimizar os seus rendimentos e benefícios dos AIAP, investindo prioritariamente as receitas numa gestão e aplicação eficazes do meio marinho.

As nações de PL e os Estados costeiros devem assegurar que haja uma dissociação clara entre as taxas de compensação pelas possibilidades de acesso e a ajuda ao desenvolvimento fornecida aos Estados costeiros sob a forma de equipamento, infra-estruturas ou outros projectos de desenvolvimento. As taxas de compensação devem ser utilizadas prioritariamente para criar capacidades e infra-estruturas de apoio à gestão das pescas e aos meios de subsistência das comunidades costeiras. Outras formas de ajuda devem ser adaptadas às necessidades locais e promover o desenvolvimento sustentável, nomeadamente no sector das pescas. Os Estados costeiros devem ser responsabilizados por indicadores baseados em resultados, como o número de unidades populacionais avaliadas, o número de actividades de execução realizadas e os seus resultados, em vez do número e do valor dos projectos executados.



Alinhar os acordos de acesso à pesca com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

As avaliações da utilidade das práticas actuais de PL e dos acordos de acesso à pesca são escassas e preocupantes, e a relação destas práticas com os ODS 2030 é inexistente. É muito preocupante o facto de os AIAP não terem frequentemente em consideração os ODS e as suas metas. As frotas de PL e os países costeiros não cumprem frequentemente as suas obrigações em matéria de comunicação de dados de captura fiáveis, informações sobre o registo de embarcações, condições de trabalho e informações sobre a forma como os fundos de compensação foram utilizados para apoiar a pesca sustentável nos países costeiros, antagonizando a consecução das metas 14.4, 14.7, 14.7A e 14.C do ODS 14. Do mesmo modo, os subsídios, os transbordos não regulamentados e os conflitos com a pesca em pequena escala têm um impacto negativo no progresso para a consecução das metas 14.6 e 14.B do ODS 14.

Fundamentalmente, as metas do ODS 14 e os objectivos do AIAP divergem. O PL e os Estados costeiros devem melhorar o alinhamento e a coerência entre o seu quadro político para a gestão de PL e a Agenda 2030. Isto deve começar por garantir que os Estados costeiros actualizem a sua política de pescas e dediquem recursos adequados, em particular das taxas de compensação, à sua implementação efectiva. As nações de PL devem garantir que as boas práticas de gestão das pescas são implementadas igualmente para as frotas domésticas e de PL e alinhadas com os ODS, as suas metas e indicadores.

Ambas as partes nos AIAP devem comunicar regularmente e de forma transparente os dados pertinentes, como

as capturas, as empresas beneficiárias, bem como o montante e a utilização dos fundos de compensação. Mais importante ainda, ambas as partes devem avaliar e comunicar a forma como o acordo apoia especificamente a sustentabilidade das pescas nos países costeiros e o desenvolvimento socioeconómico das suas comunidades costeiras afectadas pelo acordo de pesca. Esta área negligenciada deve ser objecto de uma pesquisa mais multidisciplinar, a fim de identificar os conflitos inerentes entre os quadros políticos nacionais e os da PL em matéria de pescas e as formas de os resolver.

Reforçar as capacidades institucionais e técnicas

Para negociar AIAP equitativos, os Estados costeiros devem estar bem preparados e capacitados para enfrentar o desafio de negociar condições de acesso benéficas e sustentáveis, gerir as pescarias e controlar e fazer cumprir as regras e condições do acordo. Existem provas de AIAP bem-sucedidos, com interações equitativas entre as partes.

Infelizmente, vários países costeiros que concedem acesso às frotas de PL ainda não dispõem de tais capacidades. O facto de participarem na negociação dos AIAP com conhecimentos e competências inadequados impede-os de obter resultados gratificantes, especialmente quando confrontados com negociadores profissionais de PL, que se deslocam por todo o mundo para negociar em benefício dos seus governos e do sector.

Os Estados costeiros devem dedicar prioritariamente as receitas provenientes dos AIAP à investigação, gestão e controlo das pescas, para ajudar a combater as práticas ilícitas e gerir as pescas de forma sustentável a longo prazo. Isto inclui a afectação de recursos suficientes para desenvolver quadros institucionais e legais, formar pessoal em investigação pesqueira, competências de negociação e monitorizar as operações de navios domésticos e de



PL nas suas ZEE, bem como aumentar a cobertura de observadores a bordo dos navios. A elevação do estatuto dos investigadores no domínio das pescas, dos agentes de controlo e de fiscalização e a oferta de oportunidades de crescimento profissional contribuirão para a retenção de pessoal qualificado. Além disso, as receitas dos AIAP devem ser utilizadas para reforçar as capacidades produtivas e ajudar a melhorar as indústrias de pesca nacionais, incluindo o valor acrescentado, para que os Estados costeiros possam gradualmente explorar de forma sustentável os recursos que são actualmente vendidos aos países de PL através dos AIAP.

A negociação e a aplicação de acordos de pesca sólidos e equitativos requer uma equipa multidisciplinar que abranja diversas áreas de especialização em matéria de negociação, direito internacional, política, investigação, gestão, execução, socio-economia e comunicação. As equipas de negociação devem frequentemente utilizar as competências necessárias para orientar os preparativos e a condução das negociações, para identificar os principais interesses e avaliar o impacto das concessões que possam ser necessárias, bem como para efectuar a análise, o acompanhamento e a avaliação pós-negociação. São necessárias competências de comunicação para garantir a transparência e a informação do público sem comprometer o processo de negociação.

Embora os Estados costeiros tenham desenvolvido, ao longo do tempo, um nível significativo de capacidade estratégica, de competências de negociação e de proficiência nos processos de negociação, esta capacidade está muitas vezes investida num pequeno número de funcionários

superiores e não é apoiada por uma formação sistemática, o que é exacerbado pela elevada rotação do pessoal e pela perda de pessoal-chave. Para tal, é necessário desenvolver uma capacidade de negociação institucionalizada e aumentar o número de indivíduos com capacidade estratégica nas negociações e na implementação das pescas, bem como alargar os seus conhecimentos para incluir os recentes e complexos desenvolvimentos na arena internacional das pescas.

Os Estados costeiros devem adquirir capacidades estratégicas, conhecimentos e competências para assegurar uma compreensão aprofundada das muitas ligações e relações do sector das pescas, tanto a nível nacional como regional, e em relação às considerações políticas, jurídicas, económicas e outras. Deverá também implicar uma boa compreensão das interações entre o sector das pescas e outros domínios políticos, como o comércio, o desenvolvimento industrial e a navegação, bem como das relações políticas e sociais internas. Por último, a capacidade estratégica deve incluir a capacidade de adquirir rapidamente e melhorar constantemente os conhecimentos sobre as vantagens comparativas que as diferentes frotas e empresas de pesca trazem para as negociações, bem como a sua aplicação.

Foram realizados com êxito cursos de formação e seminários de reforço das capacidades a nível nacional e regional.¹³⁵ Estes constituem uma boa base que pode ser adaptada às necessidades regionais, nacionais e locais e aos desafios actuais. Embora existam materiais de apoio às negociações,¹³⁶ estes devem ser actualizados para responder aos desafios do actual contexto das pescas.

¹³⁵ Martin et al., 2008; Mfodwo, 2008.

¹³⁶ Martin et al. (2008) propõem um manual útil para a negociação de acordos de acesso à pesca, abordando os seus princípios básicos e componentes-chave e propondo modelos de acordos entre os governos dos Estados costeiros e de PL ou entre um Estado costeiro e o sector de PL.

A negociação e a aplicação de AIAP equitativos requer uma equipa multidisciplinar com pericia técnica em matéria de negociação, direito, políticas, investigação, comunicação e execução.

Anexo I: Principais Instrumentos Internacionais relacionados com a Gestão das Pescas

Acordos vinculativos:

- ✓ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) ¹³⁷

Acordo relativo à aplicação das disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de Dezembro de 1982, respeitantes à conservação e à gestão das populações de peixes trans-zonais e das populações de peixes altamente migradores (Acordo das Nações Unidas sobre as Populações de Peixes: UNFSA, 1995) ¹³⁸

- ✓ Acordo para a Promoção do Cumprimento das Medidas Internacionais de Conservação e de Gestão pelos Navios de Pesca no Alto Mar (Acordo de Cumprimento da FAO, 1993) ¹³⁹
- ✓ Acordo sobre Medidas do Estado do Porto para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (Acordo da FAO sobre Medidas do Estado do Porto (AMEP), 2009) ¹⁴⁰
- ✓ Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) ¹⁴¹
- ✓ Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção (CITES) ¹⁴²
- ✓ Acordo da OMC sobre os Subsídios à Pesca (2022) ¹⁴³

Instrumentos não-vinculativos:

- ✓ Código de Conduta da FAO para uma Pesca Responsável (Roma, 1995)
- ✓ Plano de Acção Internacional da FAO (IPOA) para a Gestão da Capacidade de Pesca (Roma, 1999) e Plano de Acção Internacional para Prevenir, Impedir e Eliminar a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada (Roma, 2001)

¹³⁷ Montego Bay, 10 de Dezembro de 1982 (entrada em vigor em 16 de Novembro de 1994), Série de Tratados da ONU vol. 1833, n.º 31363.

¹³⁸ Nova Iorque, 4 de Agosto de 1995 (entrada em vigor em 11 de Dezembro de 2001), Série de Tratados da ONU, vol. 2167, p. 3.

¹³⁹ Roma, 14 de Novembro de 1993 (entrada em vigor em 24 de Abril de 2003), Série de Tratados da ONU, vol. 2221, p. 91.

¹⁴⁰ Roma, 22 de Novembro de 2009 (entrada em vigor em 5 de Junho de 2016), Série de Tratados da ONU, vol. 3161.

¹⁴¹ Rio de Janeiro, 5 de Junho de 1992 (entrada em vigor em 29 de Dezembro de 1993), Série de Tratados da ONU, vol. 1760, p. 79.

¹⁴² Washington, 3 de Março de 1973 (entrada em vigor a 1 de Julho de 1975), Série de Tratados da ONU, vol. 993, p. 243.

¹⁴³ Acordo sobre Subsídios à Pesca, Decisão Ministerial de 17 de Junho de 2022 (WT/MIN(22)/33, WT/L/1144).

- ✓ Declaração de Reiquejavique sobre a Pesca Responsável no Ecossistema Marinho (Reiquejavique, 2001)
- ✓ Estratégia da FAO para Melhorar a Informação sobre o Estado e as Tendências da Pesca de Captura (Roma, 2003)
- ✓ Directrizes Internacionais para a Gestão das Pescarias de Profundidade no Alto Mar (Roma, 2008)
- ✓ Directrizes para a Rotulagem Ecológica do Peixe e dos Produtos da Pesca Provenientes da Captura Marinha (Roma, 2009)
- ✓ Directrizes Voluntárias para o Desempenho do Estado de Bandeira (Roma, 2014)
- ✓ Directrizes Voluntárias para os Regimes de Documentação das Capturas (Roma, 2017)
- ✓ 2021 Comité das Pescas da FAO, COFI, Declaração para uma Pesca e Aquicultura Sustentáveis (Roma, 2021)
- ✓ Directrizes Voluntárias para o Transbordo (Roma, 2022)
- ✓ Registo Mundial de Navios de Pesca, Navios de Transporte Frigorífico e Navios de Abastecimento (Repositório: Registo Mundial, 2016)



Referências

- Andriamahefazafy, M., Tournon-Gardic, G., March, A., Hosch, G., Palomares, G.L.D., Failler, P., 2022. Sustainable development goal 14: To what degree have we achieved the 2020 targets for our oceans?. *Ocean & Coastal Management*. 227 : 414-422. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2022.106273>
- Belhabib, D., Sumaila, U.R., Lam, V.W.Y., Zeller, D., Le Billon, P., Abou Kane E. and Pauly, D. 2015. Euros vs. Yuan: comparing European and Chinese fishing access in West Africa. *PLoS ONE*. 10(3). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0118351>
- Belhabib, D., Sumaila, U.R., Le Billon, P. 2019. The fisheries of Africa: Exploitation, policy, and maritime security trends. *Marine Policy*. 101: 80-92. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.12.021>.
- Bell, J.D., Senina, I., Adams, T. *et al.* 2021. Pathways to sustaining tuna-dependent Pacific Island economies during climate change. *Nature Sustainability* 4: 900–910. <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00745-z>
- Bonfil, R., Munro, G., Sumaila, U.R., Valtysson, H., Wright, M., Pitcher, T., Preikshot, D., Haggan, N and Pauly, D, 1998. Distant water fleets: An ecological, economic and social assessment. *Fisheries Centre Research Reports* 6(6): 111 Pages.<https://s3-us-west-2.amazonaws.com/legacy.seaaroundus/doc/Researcher+Publications/dpauly/PDF/1998/Books+and+Chapters/ImpactDistantWaterFleets.pdf>
- Canyon, D., Allen, E., Long M. and Brown, 2021. Policy recommendations for combatting overfishing and fisheries crime. *Security nexus*. 8 pages. <https://dkiapcss.edu/policy-recommendations-for-combatting-overfishing-and-fisheries-crime/>
- Carbone, M., 2021. The Rationales Behind the EU-OACPS Agreement: Process, Outcome, Contestations. *European Foreign Affairs Review* 26 (2): 243–264. <https://eprints.gla.ac.uk/240781/1/240781.pdf>
- Coetzee, J., 2021. An analysis of the depth of corruption in Namibia's political system, with reference to the fishing industry scandal known as 'Fishrot'. *Journal of Namibian Studies*, 30 (2021): 131–152, ISSN: 2197-5523 (online).
- Daniels, A., Gutiérrez, M., Fanjul, G., Guereña, A., Matheson, I., Watkins, K., 2016. Western Africa's Missing Fish: The impacts of illegal, unreported, and unregulated fishing and underreporting catches by foreign fleets. 45 pages. Overseas Development Institute. https://laboress-afrique.org/ressources/assets/docP/Document_N0250.pdf
- Diedhiou, I., Yang, Z., Dème, M., and Li, S., 2019. A synopsis of economic and management performance of the Senegalese deep-water pink shrimp (*Parapenaeus longirostris*) fishery. *International Journal of Fisheries and Aquatic Studies* 2019; 7(3): 116-120.
- Doumbouya, A., O. T. Camara, J. Mamie, J. F. Intchama, A. Jarra, S. Ceesay, A. Guèye, D. Ndiaye, E. Beibou, A. Padilla, and D. Belhabib. 2017. Assessing the effectiveness of monitoring control and surveillance of illegal fishing: the case of West Africa. *Frontiers in Marine Science* 4. *Frontiers | Assessing the Effectiveness of Monitoring Control and Surveillance of Illegal Fishing: The Case of West Africa* (frontiersin.org)
- Dudek, C.M. 2013. Transmitting environmentalism? The unintended global consequences of European Union environmental policies. *Global environmental politics*, 13(2):109–127. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00169

- Ewella, C., Cullis-Suzukib, S., Ediger, M., Høcevard, J., Millere, D., and Jacquet, J., 2017. Potential ecological and social benefits of a moratorium on transshipment on the high seas. *Marine policy*, 81: 293 – 300. <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.04.004>
- Environmental Justice Foundation (EJF), 2020. Off the hook: How flags of convenience let illegal fishing go unpunished. 37 pages. <https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF-report-FoC-flags-of-convenience-2020.pdf>
- EJF, 2022. Murky waters: Analysis of the regulatory framework governing the distant water fishing fleet of the People's Republic of China. 46 Pages. <https://ejfoundation.org/reports/murky-waters>
- European Commission, 2019. Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, EU sustainable fisheries partnership agreements – A transparent, coherent and mutually beneficial tool that enhances fisheries governance for sustainable exploitation, fish supply and development of the fisheries sector with partner countries, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2771/562370>
- FAO. 2022. Mapping distant-water fisheries access arrangements. FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1252. Rome. <https://doi.org/10.4060/cc2545en>
- Gillett, R., and Tauati, M. I. 2018. Fisheries in the Pacific. Regional and national information FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 625. Apia, FAO. <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1152852/>
- Gutierrez, M., Daniels, A., Jobbins, G., Gutierrez Almazor, G and Montenegro, C., 2020. China's distant-water fishing fleet Scale, impact and governance. 48 pages. https://cdn.odi.org/media/documents/chinesedistantwaterfishing_web.pdf
- Havice, E., McCoy, M. and Lewis, A. 2019. Market and industry dynamics: Western and Central Pacific Ocean distant water tuna purse seine fishery. Honiara, Pacific Islands Forum Fisheries Agency. https://www.researchgate.net/publication/336411162_MARKET_AND_INDUSTRY_DYNAMICS_WESTERN_AND_CENTRAL_PACIFIC_OCEAN_DISTANT_WATER_TUNA_PURSE_SEINE_FISHERY
- Horn, S., Reinhar, C.M. and Trebesche C. 2020. How much money does the world owe China? *Harvard Business Review*. 26 February 2020. <https://hbr.org/2020/02/how-much-money-does-theworld-owe-china>
- Johnson A.F., Lindstrom, S., Kelling, I., Williams, C., Niedermuller, S., Vilhem Poulsen, K., Burgess, S, Kent R and Davie, W., 2021 The European Union's fishing activity outside of European waters and the Sustainable Development Goals. *Fish and Fisheries*: 3: 532-545. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/faf.12533>
- Kadfak, A., Antonova, A., 2021. Sustainable Networks: Modes of governance in the EU's external fisheries policy relations under the IUU Regulation in Thailand and the SFPFA with Senegal. *Marine policy*. 132: 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104656>
- Kroodsma, D.A., Miller, N.A., and Roan, A, 2017. "The Global View of Transshipment: Revised Preliminary Findings." *Global Fishing Watch and SkyTruth*, July 2017. Available online at <http://globalfishingwatch.org>.
- Kroodsma, D.A., Timothy Hochberg, J.M., Miller, N.A., Boerder, K., Ferretti, F, Wilson, A., Bergman, B., White, T.D and Worm B., 2018. Tracking the global footprint of fisheries. *Science*: 359 (6378): 904 – 908. DOI: 10.1126/science.aao5646
- Kroodsman, 2020 or Taconet, M., Kroodsma, D., & Fernandes, J.A. 2019. Global Atlas of AIS-based fishing activity - Challenges and opportunities. Rome, FAO. page 352. <http://www.fao.org/3/ca7012en/CA7012EN.pdf>

- Kurien, J. 1978. Entry of big business into fishing: its impact on fish economy. *Economic and Political Weekly*, 13(36):1557–1565. <https://www.jstor.org/stable/4366938>
- Will Martin, W., Lodge, M., Caddy, J. and Mfodwo, K. 2001 (8). A handbook for negotiating a good fishing agreements. WWF, Washington D.C. USA. https://www.academia.edu/8922287/A_Handbook_for_Negotiating_Fishing_Access_Agreements
- Martini, R. and Lindberg, C., 2013. Fishing for Tomorrow: Managing fisheries for sustainable development. Coherence for development. Issue 2. OECD: 12 pages. Paris, France. https://www.oecd.org/gov/pcsd/002013401_Coherenceper cent20forper cent20Development_Dec_PDFX_WEB.pdf
- Mfodwo, 2008. Negotiating equitable fisheries access agreements: A capacity building and reference manual for developing coastal states. 320 pages. Monash Law School Monash University Melbourne – Australia. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2008-064.pdf>
- Mosteiro Cabanelas, A. (ed.), Quelch, G.D., Von Kistowski, K., Young, M., Carrara, G., Rey Aneiros, A., Franquesa Artés, R., Ásmundsson, S., Kuemlangan, B. and Camilleri, M. 2020. Transshipment: a closer look – An in-depth study in support of the development of international guidelines. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 661. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb2339en>
- Mwikya, S.M, 2006. Fisheries Access Agreements: Trade and Development Issues. ICTSD. 60 pages. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=dde06c0de8f38137802fc51686f25e280c0dffffb>
- Munro et al., 1998. Munro GR (1998) The management of high seas fisheries and the United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: a review. Unpublished paper prepared for Project on The Management of High Seas Fisheries. Bergen, Norway.
- OCDE, 2006. Fisheries and development policies : Fishing for coherence. 137 pages. Paris. France. https://read.oecd-ilibrary.org/development/fishing-for-coherence_9789264023956-en#page68
- OCDE, 2013 (16). Fishing for Tomorrow: Managing fisheries for sustainable development. Coherence for development. Issue 2. 12 pages. Paris, France. https://www.oecd.org/governance/pcsd/002013401_Coherenceper cent20forper cent20Development_Dec_PDFX_WEB.pdf
- Okafor-Yarwood, I., 2019. Illegal, unreported and unregulated fishing, and the complexities of the sustainable development goals (SDGs) for countries in the Gulf of Guinea. *Marine Policy*. 99 : 414-422. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.016>
- Okafor-Yarwood, I., and Belhabib, D., 20120. The duplicity of the European Union Common Fisheries Policy in third countries: Evidence from the Gulf of Guinea. *Ocean & Coastal Management*. Volume 184, <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2019.104953>.
- Oral, N., 2020. Reflections on the Past, Present, and Future of IUU Fishing under International Law. *International Community Law Review* 22 (2020) 368–376. https://imsehawaii.org/iuuf/ewExternalFiles/past_present_and_future_of_iuu_fishing.pdf
- Pauly, D and Zeller, D., 2017. Comments on the FAO state of world fisheries and aquaculture (SOFIA). *Marine Policy* 77: 176 - 181. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.01.006>
- Petrossian, G.A., Sosnowski, M., Miller, D., Rouzbahani, D., 2020. Flags for sale: An empirical assessment of flag of convenience desirability to foreign vessels. *Marine Policy*. 116: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.103937>.

- Sala, E, Juan Mayorga, J, Costello, C, Kroodsma, D., Palomares, M.L.D, Pauly, D., Sumaila, U.R., Zeller, D., 2018. The economics of fishing the high seas. *Science advances*. 4 (6): 1-13. <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.aat2504>
- Seto, K , Miller, N., Young, M., and Hanich, Q., 2022. Toward transparent governance of transboundary fisheries: The case of Pacific tuna transshipment. *Marine Policy*. Volume 136. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104200>
- Stabler M, Letschert J, Fujitani M, Partelow S (2022) Fish grabbing: Weak governance and productive waters are targets for distant water fishing. *PLoS ONE* 17(12): e0278481. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0278481>
- Sumaila, U.R., 2018. Illicit Trade in the Marine Resources of West Africa. Ghana. *J. Econ.* 6, 108–116. *Ghanaian Journal of economics*. 6 (1). <https://journals.co.za/doi/epdf/10.10520/EJC-141f82a75f>.
- Sumaila U.R., Zeller, D., Hood, L., Palomares, M.L.D, Lee, Y. and Pauly, D, 2020. Illicit trade in marine fish catch and its impacts on ecosystems and people worldwide. *Science advances*: 6 (9). DOI: 10.1126/sciadv.aaz3801.
- Tickler, D., Meeuwig, J.J., Bryant, K. *et al.* Modern slavery and the race to fish. *Nat Commun* 9, 4643 (2018). <https://doi.org/10.1038/s41467-018-07118-9>
- CNUCED, 2023. Trade and Environment Review 2023: Building a sustainable and resilient ocean economy beyond 2030. 79 pages. <https://unctad.org/meeting/presentation-trade-and-environment-review-2023>
- Vatsov, M., 2020. Towards achieving sustainable fishing through EU trade agreements? 3(1): 1- 19. *Europe and the World: A law review* [18]. <https://doi.org/10.14324/111.444.ewlj.2019.13>.
- Willette, D.A., Ababouch, L., Barber P. H., Paul M.E. Bunje, P.M.E., Cauzac, J.P., Conchon, A., and Trenkel, V.M. 2023. Emerging monitoring technologies to reduce illegal fishing activities at sea and prevent entry of fraudulent fish into markets. *Frontiers in Food systems*. (in press).
- WWF, 2019. The status and future of SFPAs. 41 pages. https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/wwf_sif__sfpas_in_the_swio__summary.pdf
- Yeeting, A.D., Weikard, HP., Bailey, M., Ram Bidesi, V., and Bush, S.R., 2018. Stabilising cooperation through pragmatic tolerance: the case of the Parties to the Nauru Agreement (PNA) tuna fishery. *Reg. Environ. Change* 18: 885–897. <https://doi.org/10.1007/s10113-017-1219-0>
- Yozell, S and Shaver, A., 2019. Shining a light: the need for transparency across distant water fishing. *Stimson resources and climate report*. Environmental security programme. 52 pages. <https://www.stimson.org/2019/shining-light-need-transparency-across-distant-water-fishing/>
- Yimin, Y., Barange, M., Beveridge, M., Garibaldi, L., Gutierrez, N., Anganuzzi, A and Taconet, M., 2017. FAO's statistic data and sustainability of fisheries and aquaculture: Comments on Pauly and Zeller. *Marine Policy* 81: 401-405. <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.03.012>



unctad.org