

Subsidios e pesca INDNR

Carlos Teijo García

Profesor Titular de Dereito Internacional Público e RRII, Universidade Santiago de Compostela¹

RESUMO: A loita contra a pesca INDNR se desenvolve, principalmente, a través da cooperación internacional orientada a mellorar os mecanismos de vixilancia da actividade extractiva e tamén mediante un crecente control sobre a comercialización das capturas. Sen embargo, un elemento secundario deste proceso é a implantación da prohibición de conceder subsidios relacionados coa pesca INDNR que se establece dentro do ODS 14.6. O recente Acordo sobre Subvencións á Pesca da OMC regula o alcance e características desta prohibición.
Palabras chave: pesca INDNR, subvencións pesqueiras, OMC.

Subsidios y pesca INDNR.

RESUMEN: La lucha contra la pesca INDNR se realiza, principalmente, a través de la cooperación internacional orientada a mejorar los mecanismos de seguimiento de la actividad extractiva y también a través de un creciente control sobre la comercialización de las capturas. Sin embargo, un elemento secundario de este proceso es la implantación de la prohibición de conceder subsidios relacionados con la pesca INDNR. El reciente Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca de la OMC regula el alcance y las características de esta prohibición.
Palabras clave: pesca INDNR, subvenciones pesqueras, OMC

Subsidies and IUU fishing.

ABSTRACT: The fight against IUU fishing is carried out mainly through processes of international cooperation focused on improving the monitoring mechanisms for extractive activity and controlling the commercialization of catches. However, a secondary element of this process is the implementation of the ban on subsidies contributing to IUU fishing. The recent WTO Agreement on Fisheries Subsidies regulates the scope and characteristics of this prohibition.
Keywords: IUU fishing, fisheries subsidies, WTO.

¹ Proxecto de investigación “La implementación del ODS 14 en España y la UE: desafíos regulatorios para la cooperación internacional y la seguridad marítima. (ESPODS14)” (PID2019-109680RB-I00), financiado pola Agencia Estatal de Investigación (DOI: 10.13039/501100011033).

1. Introducción

A pesca ilegal, non declarada e non regulamentada (INDNR) constitúe unha das principais ameazas para os ecosistemas mariños e se estima que xera anualmente perdas situadas entre os 10000 e os 23500 millóns de dólares; esta actividade ten un impacto especialmente negativo en rexións de baixo desenvolvemento, coma África occidental, onde a captura efectiva se calcula que é un 40% superior á declarada². En función dos custes medioambientais e socioeconómicos vinculados á pesca INDNR, a comunidade internacional estableceu de xeito directo, na meta 4 do ODS 14, o compromiso de “poñer fin á pesca ilegal, non declarada e non regulamentada”³.

Acadar este obxectivo require, primordialmente, da mellora da xestión pesqueira, da optimización dos mecanismos de vixilancia, seguimento e control e, por último, da ampliación dos mecanismos de sanción despregados por Estados de pavillón, costeiros e reitores do porto. Sen embargo, o proceso de supresión da pesca INDNR que auspicia o ODS 14 tamén se está a impulsar adicionalmente nun segundo plano secundario, que tamén ten sido obxecto de regulación na Axenda 2030: a prohibición das subvencións que contribúen á pesca INDNR (ODS 14, meta 6).

Durante máis de vinte anos, os Estados membros da OMC teñen desenvolvido negociacións orientadas cara ao establecemento de normas sobre subsidios pesqueiros, que concluíron coa adopción dun tratado nesta materia na 12ª Conferencia Ministerial da organización⁴. A pesares de que o acordo ten sido celebrado con certo entusiasmo -sobre todo, dentro da propia OMC, que se atopaba nos últimos anos próxima ao colapso institucional⁵- a verdade é que se trata máis ben dun pacto de mínimos que non permitiu á comunidade internacional cumprir co mandato negociador do ODS 14.6. Nesta meta se establecía a necesidade de prohibir as subvencións que contribúen á pesca INDNR, as que inciden sobre a captura de poboacións sobre explotadas e máis as que incentivan a sobrecapacidade da flota. Os negociadores do convenio só foron quen de acadar un consenso sobre os dous primeiros piares pero, ante a ausencia de acordo, desistiron da regulación das axudas que alentan o exceso de capacidade (coma as destinadas á construción e modernización de buques, á compra de maquinaria ou a sufragar custes de persoal) que era o eido no que existían maiores discrepancias. O texto do Acordo reconece que os Estados membros deberán seguir negociando sobre este tema e inclúe, no artigo 12, a previsión de que “se non se adoptan disciplinas completas no prazo de catro anos dende a entrada en vigor do Acordo, e a menos que o Consello Xeral decida outra cousa, o presente Acordo se dará por terminado de xeito inmediato”.

Este artigo céntrase sobre o novo réxime que será aplicable ao primeiro piar das negociacións (o das subvencións relativas á pesca INDNR) polo que non inclúe referencias ao resto

2 AGNEW D.J., PEARCE J., PRAMOD G., PEATMAN T., WATSON R., et al. (2009) *Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing*. PLoS ONE 4(2): e4570. doi:10.1371/journal.pone.0004570

3 ASEMBLEA XERAL, ONU, *Transformar o noso mundo: a Axenda 2030 para o desenvolvemento sostible*, A/RES/70/1, 25.9.2015.

4 OMC, *Acordo sobre subvencións á pesca*, Decisión Ministerial de 17 de xuño de 2022, WT/MIN(22)/33, 22.6.2022.

5 KINDLON, J., “Can Fish Save the WTO: Current Problems and Potential Outcomes of the WTO Fisheries Subsidies Negotiations”, *NYU Environmental Law Journal*, 2020, vol. 28.2, pp. 282-318.

de cuestións abordadas no Acordo. Para tratar desta cuestión inclúese no texto unha breve contextualización sobre a problemática dos subsidios á pesca (II), para pasar a analizar despois a configuración que fai o convenio da prohibición de subvencionar as prácticas de pesca INDNR, prestando atención ao alcance do mandato (III), á definición do elenco de entidades que poden realizar unha determinación de pesca INDNR susceptible de activar a prohibición (IV), aos requisitos procesuais que debe reunir esta denuncia para ser eficaz (V) e máis ao limiar mínimo de gravidade que debe ter unha infracción para activar a prohibición (VI). Por último, neste traballo é obxecto de análise tamén a prohibición da concesión de subvencións a flotas de pesca a distancia que faenan en espazos de alta mar non sometidos a control por unha organización rexional de ordenación pesqueira (OROP). Esta cuestión non está regulada no artigo 3, adicado monograficamente á pesca INDNR, senón no artigo 5 do Acordo (que leva por título residual “Outras subvencións”) que é no que deberan ter sido incluídas as disciplinas relativas á sobrecapacidade; ante a imposibilidade de chegar a un consenso sobre estas, no texto final desta disposición incluíronse a modo de caixón de xastre outros aspectos, coma este da pesca “non regulamentada” en alta mar, que están ligados coa problemática xeral da pesca INDNR (VII).

2. Por que regular os subsidios á pesca?

A nivel mundial son concedidos 35400 millóns de dólares de subsidios anuais á industria pesqueira, dos que 22200 teñen carácter negativo posto que contribúen ao incremento da capacidade do sector⁶. Está amplamente demostrado que as axudas públicas perniciosas reducen os costes de produción soportados pola flota e, ao facelo, xeran exceso de capacidade e, consecuentemente, sobrepesca⁷. Por ese motivo, nas diagnoses sobre a crisis pesqueira global aparece de xeito recorrente o problema da hipertrofia das flotas, que se ve agravado polo rápido crecemento dos volumes de captura realizada por potencias asiáticas que nas últimas décadas teñen feito medrar o número e capacidade dos seus buques, en boa medida a partires de subsidios. Neste senso, hai que lembrar que China é o principal financiador de subvencións pesqueiras (21% do total), seguido polos EEUU (10%) e Corea do Sur (9%), mentres que os Estados membros da UE conceden, en conxunto, o 11% destas axudas.

A comunidade internacional tomou hai anos consciencia desta negativa situación, que ten importantes custes medioambientais pero que xera tamén considerables agravios comerciais ao atoparse os Estados desenvolvidos en mellor posición comparada á hora de conceder este tipo de axudas en favor das súas flotas. A regulación deste tema foi incluída no mandato da ronda Doha da OMC en 2001⁸ e, tras varias rondas de conversacións, existiu un primeiro borrador de acordo que non foi apoiado pola maioría de Estados⁹. Despois de anos de letargo, o tema recuperou actualidade coa súa incorporación á Axenda 2030 dos ODS, que conduciu á adopción

6 SUMAILA et al., “A global dataset on subsidies to the fisheries sector”, *Data in Brief*, vol. 27, 2019

7 WORLD BANK, FAO, *The Sunken Billions: The Economic Justification for Fisheries Reform*, World Bank, 2009, p. 23; no mesmo sentido, cunha actualización do enfoque, WORLD BANK, *The Sunken Billions Revisited: Progress and Challenges in Global Marine Fisheries*. World Bank, 2017, p. 58.

8 OMC, WT/MIN(01)/DEC/1, 20.11.2001.

9 OMC, JTN/RL/W/213, 30.11.2007.

de varios proxectos de tratado que foron debatidos e modificados ata acadar o consenso incompleto (deixando fora o tema dos subsidios á sobrecapacidade) da 12ª CM de xuño de 2022.

3. O alcance da prohibición de subsidiar actividades de pesca INDNR

Cando pensamos no ámbito de aplicación das disciplinas cómpre partir da premisa de que estas son aplicables á pesca de captura mariña pero non á pesca continental nin aos subsidios á acuicultura. Por relación ao primeiro piar, o mandato fundamental do tratado aparece recollido no artigo 3.1, que establece que “ningún Membro concederá nin manterá ningunha subvención a un buque ou operador que practique a pesca INDNR ou actividades relacionadas coa pesca en apoio da pesca INDNR”.

Os Estados negociadores optaron ao redactar esta disposición por empregar a definición de pesca INDNR acuñada no *Plan de Acción Internacional para Previr, Desalentar e Eliminar a Pesca Ilegal, Non Declarada e Non Regulamentada (PAI-IUU)* da FAO¹⁰. Este texto ten carácter voluntario, se ben incorpora unha definición de actividade contraria ou allea á normativa vixente que está a adquirir unha crecente eficacia na práctica internacional ao ter sido empregada, con posterioridade, como referente conceptual para importantes tratados internacional dotados de carácter vinculante coma é o caso do *Acordo sobre medidas do Estado reitor do porto* promovido pola FAO, que tamén remite no seu artigo 1.e) ao devandito Plan de Acción.

Por outra banda, convén lembrar que a noción de pesca INDNR carece dun contido material substantivo posto que, en virtude da enorme diversidade da actividade pesqueira (en caladoiros, artes, desenvolvemento tecnolóxico...), esta ten sido definida para remitir ás respectivas normativas nacionais aplicables ao espazos mariños nos que se realiza a actividade extractiva ou ben ás normas e procedementos establecidos nas organizacións ou acordos rexionais de ordenación pesqueira (OROP/AROP) pertinentes na alta mar. En termos prácticos, por tanto, as determinacións que activarán a prohibición de subvencionar trala entrada en vigor do acordo derivarán da práctica nacional de aplicación da lexislación pesqueira e das listas negras de buques incumpridores que elaboran as OROP.

A redacción desta disposición xerou un certo debate durante as negociacións, sobre todo no tocante a determinar se a prohibición de conceder subsidios -unha vez que se ten feito unha denuncia de pesca INDNR- debe estenderse só ao buque que comete a infracción ou ben sempre debe alcanzar, a fin de garantir a máxima eficacia da medida, ao operador propietario do buque ou responsable do mesmo. Na lóxica de incrementar a represión deste tipo de conductas, resultaría preferible a opción de facer chegar en todos os casos a sanción ás estruturas corporativas propietarias do buque. A oposición a este enfoque amosado por diversos Estados¹¹, sen embargo, conduciu á adopción de un texto final ambiguo que elude prexulgar se a prohibición debe afectar ao buque infractor ou a todas as actividades do operador responsable deste buque. Para o Presidente do Grupo de Negociación sobre Normas (o diplomático colombiano Santiago Wills) o reenvío tácito que fai o convenio neste punto ao dereito nacional é a solución “coheren-

10 FAO, *International Plan of Action to Deter, Prevent and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*. IPOA IUU, Rome, FAO, 2001.

11 *Comunicación de Arxentina, Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú e Uruguai*, OMC, TN/RL/GEN/187, 29.5.2017, vid. nota 7.

te co entendemento xeral de que a propia OMC non intervén, nin debería intervir na natureza e alcance substantivos de ningunha determinación de pesca INDNR¹². Sen embargo, o texto acordado parece ter máis que ver coa incapacidade para pactar disciplinas máis ambiciosas que coa coherencia sistemática das normas neste ámbito.

4. Suxeitos lexitimados para realizar unha determinación de pesca INDNR

O debate mantido durante a negociación do Acordo sobre cales son os suxeitos que poden formular unha denuncia de pesca INDNR que conduza á activación da prohibición de subvencionar é un dos aspectos da regulación onde se pode observar como a busca de consenso levou a reducir a ambición dos compromisos alcanzados. Deste xeito, o texto final do tratado recolle un elenco reducido de potenciais denunciante ao sinalar que poderán facer unha determinación: un Estado membro da OMC respecto da actividades realizadas en augas baixo a súa xurisdición; un Estado de pavillón sobre as actividades que leven a cabo os buques que enarbolem a súa bandeira; e, por último, unha OROP/AROP nas zonas e respecto ás especies que se atopen baixo a súa competencia (artigo 3.2).

Esta solución resulta bastante conservadora posto que se limita a identificar como denunciante no eido das novas disciplinas aos suxeitos aos que o dereito internacional vixente xa lles atribúe a xurisdición principal para combater a pesca INDNR, isto é, aos Estados ribeireños na súa zona económica exclusiva (arts. 58.3 e 62.4 do Convenio das Nacións Unidas sobre o Dereito do Mar, CNUDM), aos Estados de pavillón sobre a actividade dos seus buques en augas de terceiros Estados e en alta mar (art. 92.1 CNUDM)¹³ e, por último, ás OROP/AROP nos seus ámbitos de competencia. O texto, sen embargo, deixa fora como potencial denunciante ao Estado reitor do porto, que é o actor sobre o que fixeron pivotar as estratexias máis avanzadas de loita contra a pesca INDNR implementadas nas últimas décadas¹⁴. Se ben en fases intermedias da negociación se considerou plausible que as denuncias feitas por un Estado reitor do porto (ao que arriban os buques para repostar, facer mantemento ou descargar capturas) puideran servir como base para activar a prohibición de subvencionar¹⁵, esta posibilidade decaeu no tramo final das conversas ante a resistencia amosada por varios Estados fronte a unha solución que consideraban que socavaba o principio de que as disciplinas non debían ter repercusións para o dereito internacional da pesca¹⁶. A tibia formulación que recolle o Acordo co obxectivo de reter unha parte residual da función de control que o moderno dereito das pesqueirías lle outorga ao Estado reitor do porto pasa por ter introducido no texto un párrafo 3.6 no que se fixa unha difusa obriga de comportamento -que non de resultado- a cargo do Estado que concede a subvención; a disposición, en concreto, indica que “cando un Estado Membro reitor do porto notifique a un Estado Membro outorgante dunha subvención que ten motivos fundados para considerar que

12 OMC, WT/MIN(22)/W/20/Add.1, 10.6.2022.

13 FAO (2015). *Directrices Voluntarias para la Actuación del Estado del Pabellón*. Roma, 53 pp.

14 *Acordo sobre medidas do Estado reitor do porto destinadas a previr, desalentar e eliminar a pesca ilegal, non declarada e non regulamentada*, DO L 191, 22.7.2011.

15 OMC, RN/TN/RL/126, 25.6.2020, art. 3.2.e)

16 OMC, WT/MIN(22)/W/20/Add.1, 10.6.2022, párr. 31.

un buque que se atope nun dos seus portos ten incorrido en actividades de pesca INDNR, o Membro outorgante terá debidamente en conta a información recibida e tomará as medidas que estime apropiadas con respecto ás súas subvencións”. Sen dúbida, unha prohibición automática tería sido máis eficaz que esta difusa apelación a que o outorgante actúe coa debida dilixencia.

5. Requisitos procesuais que deben ter as determinacións de pesca INDNR

Outro elemento relevante no debate sobre como deben ser configurada a prohibición das subvencións que contribúen á pesca INDNR é o relativo ás garantías procesuais que ten que reunir unha denuncia para activar este réxime. A cuestión non é menor e ten xerado unha importante controversia durante a negociación posto que a determinación feita por un suxeito con competencia territorial (coma un Estado costeiro ou unha OROP) vai xerar un impacto directo sobre un terceiro Estado outorgante do subsidio polo que semella razoable o establecemento de cautelas, polo menos de procedemento, sobre a denuncia. Estas garantías procesuais son importantes no ámbito das OROP para o alta mar pero resultan, incluso, máis necesarias no plano das determinacións feitas polos Estados ribeireños nas súas ZEE posto que, aínda que a referencia á lexislación nacional sexa útil para aportar flexibilidade ao mecanismo e marxe de adaptación ás circunstancias locais, o certo é que pode conducir a resultados contraditorios entre os distintos Estados membros. Isto é fácil de entender se pensamos en actividades sometidas a regulacións diverxentes en distintos ámbitos territoriais, coma ocorre por exemplo cos *descartes* que son considerados ilegais en augas comunitarias (trala aplicación do mandato contido no Regulamento 1380/2013) mentres que se permiten na meirande parte das xurisdicións doutros países. Ante esta situación, resulta lóxico reforzar os elementos garantistas do procedemento que se incorporan ás disciplinas.

Neste senso, o Acordo establece que as denuncias formuladas polos Estados costeiros deben reunir certos requisitos mínimos de forma e fondo. En primeiro lugar, a determinación debe estar baseada “en información fáctica pertinente” (art. 3.3 b). En borradores preliminares dicíase que debían existir “probos positivas”, sen embargo, na fase final da negociación o texto foi modificado para eludir as inquietudes expresadas por algúns Estados respecto de que a referencia á base probatoria das determinacións nacionais puidera conducir a ter que realizar un exame destas dentro da propia OMC, que era unha situación que se quería evitar. A alusión á información fáctica pertinente resulta máis axeitada porque asegura a presenza dun soporte factual para a denuncia pero non deixa marxe para o recuestionamento da calidade da proba no proceso sancionador¹⁷.

En canto aos requisitos de forma da denuncia, tamén se observa a deriva das negociacións cara a formulacións máis xeralistas. Así, no primeiro proxecto de texto refundido, este artigo contiña unha norma prescriptiva sobre a existencia de procedementos “equitativos, transparentes e non discriminatorios” se ben varios Estados amosaron a súa disconformidade coas implicacións desta expresión polo que na versión finalmente adoptada os Estados optaron por limitarse a recoller unha serie de condicións procesuais mínimas que debe reunir a determina-

¹⁷ *Ídem*, párr. 26.

ción. Deste xeito, establécese no tratado que para que a prohibición poida ser activada o Membro ribeireño debe proporcionar ao Estado de pavillón e, se non é o mesmo, tamén ao outorgante da subvención, en primeiro lugar, “a notificación oportuna (...) do inicio da investigación”. En segundo termo, “a oportunidade de intercambiar información”. E, por último, o Estado costeiro está obrigado a informar sobre “a determinación definitiva, e de calquera sancións aplicadas, incluída, se procede, a súa duración”, así como a comunicar a determinación ao Comité sobre Subvencións á Pesca que crea o artigo 9.1 do Acordo.

O réxime previsto garante unha mínima contradictoriedade do proceso e resulta coherente coas disposicións da CNUDM que establecen que “en casos de apreixamento ou retención de buques estranxeiros, o Estado ribeireño notificará con prontitude ao Estado de pavillón, polos condutos apropiados, as medidas adoptadas e calquera sanción imposta subseguintemente” (artigo 73.4). A fin de conxurar o perigo de que o control procesual das denuncias poida ter coma efecto indesexado a ralentización das determinacións, na nota 8 do Acordo sobre Subsidios se indica que “nada do establecido no presente artigo se interpretará no sentido de que retrasa unha determinación de pesca INDNR ou afecta á validez ou esixibilidade desa determinación”.

6. Limiars de intensidade e de duración da prohibición

Entre os aspectos da regulación sobre subvencións relacionadas con pesca INDNR tamén resulta significativo o debate sobre os limiars, de gravidade da infracción e de extensión da prohibición, que foi preciso incluír nas novas disciplinas. A primeira das cuestións parece básica posto que o rango de actividades definible coma pesca INDNR é tan amplo que necesariamente cómpre determinar un límite inferior para que as infraccións menos relevantes non activen o procedemento internacional de control das subvencións. Ao tempo, esta marxe de discrecionalidade non pode deixar completamente en mans do Estado subvencionador a decisión de activar a sanción posto que este resultado equivaldría na práctica á inutilización do novo procedemento. Para acadar unha solución de compromiso, o tratado sinala que o Estado outorgante do subsidio “terá en conta a natureza, gravidade e repetición da pesca INDNR practicada por un buque ou operador ao fixar a duración da aplicación da prohibición”, o que equivale a afirmar que este Estado carece da posibilidade de decidir se aplica ou non a prohibición a partires da súa propia apreciación da seriedade da infracción; o único que poderá facer é valorar a duración da sanción, cun criterio de proporcionalidade, pero non cuestionar a propia existencia desta.

Neste senso, o apartado 3.4 péchase establecendo que, como mínimo, a prohibición de subvencionar será aplicable “mentres siga vixente a sanción resultante dunha determinación que teña activado a devandita prohibición, ou polo menos mentres o buque ou operador figure na lista dunha OROP/AROP”.

7. Os subsidios a flotas de pesca a distancia e a pesca non regulamentada

Como se indicou nos apartados anteriores, os termos da prohibición de conceder subvencións a actividades relacionadas coa pesca INDNR se establecen no artigo 3 do novo Acordo. Sen embargo, no texto finalmente asinado tamén aparecen outros aspectos conexas con esta

prohibición, que están recollidos no artigo 5 do tratado. Isto se explica porque, en principio, neste artigo ían ser reguladas as subvencións que xeran sobrecapacidade; no obstante, a imposibilidade de acadar un consenso na materia levou a aprobar na CM12 un artigo 5 de carácter residual (titulado “Outras subvencións”) no que se recollen os compromisos de mínimos alcanzados en dous ámbitos que están conectados de xeito indirecto coa prohibición relativa á pesca INDNR.

O primeiro deste ámbitos é o da prohibición dos subsidios á pesca en alta mar que se desenvolve fora da xurisdición dunha OROP/AROP, é dicir, que ten lugar nunha área non regulamentada. Esta actividade extractiva desenvólta á marxe de medidas de xestión internacional xera unha forte problemática medioambiental na actualidade en zonas que, por distintos motivos, carecen dunha OROP competente, coma é o caso máis paradigmático do Atlántico Sudoccidental na zona FAO 41, na alta mar situada fronte ás costas arxentinas; por distintos motivos, entre os que destaca o contencioso territorial con Gran Bretaña pola soberanía das illas Malvinas, os Estados non teñen constituído nesta área unha organización competente para regular a intensa actividade extractiva -sobre todo de merluza e pota- levada a cabo por flotas de diversas nacionalidades (China, Taiwán, Corea do Sur, España) na coñecida como *milla 201 arxentina*, sobre todo fronte ás costas da Patagonia meridional, na subzona 41.3.2 da FAO. A actividade realizada nesta área de alta mar contigua á ZEE arxentina, pese a ser na meirande parte dos casos insostible, non pode ser calificada de *ilegal* aínda que sí encaixa con claridade no concepto de *pesca non regulamentada* posto que, como sinala o Plan de Acción da FAO esta será “a que se realiza en zonas ou en relación con poboacións de peces respecto aos que non existen medidas aplicables de conservación ou ordenación e nas que estas actividades pesqueiras se levan a cabo dunha maneira que non está en consonancia coas responsabilidades que incumben ao Estado con respecto á conservación dos recursos marinos vivos en virtude do dereito internacional”¹⁸.

Co obxectivo de intentar poñer coto a estas prácticas, varios grupos de Estados impulsaron a inclusión no Acordo dunha prohibición relativa á financiación da pesca en alta mar en áreas desreguladas¹⁹. Neste sentido, cómpre indicar que a pesca en alta mar é unha actividade dominada por un reducido grupo de países (entre os que destacan Xapón, España, China, Corea do Sur e Estados Unidos) que se estima que conceden un volume anual de subsidios situado en torno aos 4200 millóns de dólares ás flotas que faenan neste espazo mariño; as análises máis citadas deste proceso específico de subsidiación indican que o 54% das pesqueirías en alta mar resultarían deficitarias sen a recepción destas axudas públicas por parte dos gobernos²⁰. Na lóxica de buscar reducir a pesca desregulada na alta mar o artigo 5.1 do Acordo establece finalmente que “ningún Membro concederá nen manterá subvencións outorgadas á pesca ou a actividades relacionadas coa pesca fora da xurisdición dun Membro ribeireño ou non Membro ribeireño e fora da competencia dunha OROP/AROP pertinente”.

Por outra banda, pero apuntando nun sentido semellante, o artigo 5.2 establece unha obriga de comportamento para os Estados parte no novo Acordo ao sinalar que deberán ter

18 *Plan de Acción*, 3.3

19 Grupo dos Países Menos Avanzados (PMA), OMC, RD/TN/RL/125, 6.3.2020, ou a proposta de EEUU, Arxentina, Australia, Chile, Nova Zelandia e Uruguai, OMC, RD/TN/RL/91, 27.6.2019

20 SALA, E., et al., “The Economics of Fishing the High Seas”. *Science Advances*, 2018, eaat2504

“especial coidado” e exercer a “debida moderación” cando concedan subvencións a buques que non enarbolan o seu pavillón. O borrador de texto consolidado que chegou á ronda final de conversas da CM12 era bastante máis ambicioso posto que establecía unha prohibición de resultado relativa á concesión de este tipo de axudas, a partir da consideración de que a meirande parte das empresas que empregan pavillóns de conveniencia están situadas nos países que contan con maiores flotas de pesca a distancia²¹. Tiña sentido, por tanto, establecer a prohibición coma obriga de resultado -en vez de como unha xenérica cláusula de dilixencia debida- a fin de reforzar a transparencia do sector pesqueiro e o necesario vínculo efectivo que debiera haber entre os Estados de pavillón e as súas respectivas flotas nacionais.

8. Consideracións finais

O Acordo sobre Subvencións á Pesca da OMC está a ser saudado como un progreso importante na consecución de metas xurídicas relativas á axenda do desenvolvemento sostible recollida nos ODS. Pese ao seu carácter incompleto -lembremos que non regula nin os subsidios á sobrecapacidade nin o trato especial e diferenza para países en desenvolvemento- este tratado supón un paso adiante á hora de fixar compromisos vinculantes na materia para os Estados. O novo convenio entrará en vigor cando sexa ratificado por 109 países ou, o que ven sendo o mesmo, por 2/3 dos 164 membros da OMC. Ata o de agora (xuño de 2023) o ritmo de ratificacións está sendo alto posto que o Acordo conta xa co apoio formal de 34 Estados (entre os que están todos os que integran a UE, EEUU, Canadá, Seychelles, Nigeria ou Singapur) e o proceso de manifestación do consentimento se ten iniciado en varios países máis, polo que a expectativa vixencia da norma non semella remota.

No ámbito da loita contra a pesca INDNR é onde os compromisos alcanzados polos Estados resultan máis ambiciosos. A pesar de que nalgúns aspectos da regulación (coma os suxeitos lexitimados para facer denuncias) as solucións consensuadas son máis conservadoras que as recollidas en versións preliminares do texto manexadas durante a negociación, o certo é que se pode afirmar que a prohibición xeral de subvencionar as actividades relacionadas con este tipo de pesca ten un carácter netamente positivo e constituirá, cando o acordo entre en vigor, un vector significativo para o combate contra as actividades ilícitas ou desreguladas que ameazan unha xestión pesqueira sostible.

Respecto á aplicación desta prohibición aos países en vías de desenvolvemento é preciso realizar dúas consideracións. A primeira é que no artigo 3.8 insertouse a denominada “cláusula de paz” que, en aras do consenso, lles permitiu a estes Estados continuar concedendo subvencións dentro da súa ZEE, sen que os demais países poidan remitir denuncias ante os órganos de solución de controversias previstos pola acordo. A necesidade de introducir un período transitorio específico coma este obedece á incapacidade amosada polos negociadores para fixar un marco xeral relativo ao trato especial e diferenciado. A segunda consideración pode ser avaliada dun xeito máis positivo posto que no Acordo foi incluída finalmente a creación dun fondo para

21 Comunicacón de Arxentina, Australia, Estados Unidos, Nova Zelandia e Uruguai, OMC, TN/RL/GEN/201, 7.10.2019; vid. tamén o documento de posición de Indonesia, OMC, TN/RL/GEN/189/Rev.1, 13.7.2017.

a asistencia técnica que facilite, a través do apoio financeiro, a implementación do tratado nos países en desenvolvemento. Neste sentido, hai que ter en conta que as determinacións de pesca INDNR son o resultado de complexos procesos de investigación e sanción que se desenvolven a nivel nacional e rexional que requiren da articulación de infraestruturas e de capacidade en moitos países.

Carlos Teijo García. Profesor Titular de Dereito Internacional Público e RRII. Facultade de Dereito. Universidade de Santiago de Compostela. 15782. (+34) 8818 14704. Mail: carlos.teijo@usc.es

Bibliografía

- AGNEW D.J., PEARCE J., PRAMOD G., PEATMAN T., WATSON R., et al. (2009) “Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing”. PLoS ONE 4(2): e4570. doi:10.1371/journal.pone.0004570
- KINDLON, J., “Can Fish Save the WTO: Current Problems and Potential Outcomes of the WTO Fisheries Subsidies Negotiations”, NYU Environmental Law Journal, 2020, vol. 28.2, pp. 282-318.
- SALA, E., et al., “The Economics of Fishing the High Seas”. Science Advances, 2018.
- SUMAILA, R.U. et al., “A global dataset on subsidies to the fisheries sector”, Data in Brief, vol. 27, 2019.
- WORLD BANK, The Sunken Billions: The Economic Justification for Fisheries Reform, World Bank, 2009
- WORLD BANK, The Sunken Billions Revisited: Progress and Challenges in Global Marine Fisheries. World Bank, 2017.