



COMITÉ DE PESCA

SUBCOMITÉ DE COMERCIO PESQUERO

16.^a reunión

Busan (República de Corea), 4-8 de septiembre de 2017

ÚLTIMAS NOVEDADES RELATIVAS AL COMERCIO PESQUERO

Resumen

En el presente documento se brinda una breve descripción de las tendencias recientes en los sectores pesquero y acuícola en el mundo, con especial hincapié en los principales hechos y novedades relativos al comercio internacional de pescado y productos pesqueros que se han producido desde la 15.^a reunión del Subcomité de Comercio Pesquero (COFI:FT/XV), celebrada en Agadir, Marruecos. Además, en el presente documento se abordan algunas cuestiones pertinentes para las diversas partes interesadas en la cadena de valor del pescado y los productos pesqueros que se comercializan a nivel internacional.

Medidas que se proponen al Subcomité

- Intercambiar información sobre las novedades relativas al comercio y las experiencias conexas.
- Proporcionar orientación para la labor futura de la FAO en el ámbito del comercio internacional de productos pesqueros, en especial con miras a permitir a los países en desarrollo y los pequeños operadores participar de forma más efectiva en este comercio.
- Formular observaciones acerca del diálogo de la FAO con las partes interesadas en toda la cadena de valor y sobre la colaboración entre la FAO y las organizaciones competentes en relación con cuestiones relativas al comercio pesquero.

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mt772

INTRODUCCIÓN

1. El pescado y los productos pesqueros se encuentran entre los productos alimenticios más comercializados en todo el mundo. El comercio desempeña un papel importante en los sectores pesquero y acuícola al crear empleo, proveer alimentos, generar ingresos y contribuir al crecimiento y el desarrollo económicos, así como a la seguridad alimentaria y nutricional. Para muchos países y regiones costeras, ribereñas, insulares y continentales, las exportaciones pesqueras son esenciales para la economía. El sector pesquero opera en un entorno cada vez más globalizado, en el que el pescado puede producirse en un país, elaborarse en otro y consumirse en un tercero. El comercio pesquero se ha ampliado considerablemente en los últimos decenios, pero en los últimos dos años ha sufrido un descenso al igual que el comercio total de mercancías. No obstante, durante el mismo período, los sectores pesquero y acuícola han seguido expandiéndose, aun cuando haya sido a un ritmo más lento en comparación con los decenios anteriores, con crecimiento en la producción y consumo globales, a pesar de los precios elevados de muchas especies importantes. En las secciones siguientes se presenta un examen de los hechos más relevantes acontecidos en el sector desde la 15.^a reunión del Subcomité de Comercio Pesquero, celebrada en 2016, con especial atención al comercio.

Cuadro 1. Tendencias mundiales de un vistazo

	2014	2015	2106	2017	2026*	Variación: 2017 respecto de 2016	Variación: 2026 respecto de 2016
PRODUCCIÓN Y UTILIZACIÓN (millones de toneladas, en peso vivo)							
Producción	164,8	169,2	170,3	172,2	193,9	1,1	12,6
Pesca de captura	91,1	92,6	90,8	91,2	91,7	0,4	0,6
Acuicultura	73,7	76,6	79,5	82,5	102,1	3,8	23,8
Volumen del comercio	57,9	59,4	60,4	60,2	66,9	-0,3	11,1
Utilización total	157,8	169,2	170,3	172,2	193,9	1,1	12,6
Como alimento	146,3	148,8	150,9	152,5	177,4	1,1	16,3
Como pienso	15,8	15,1	14,3	14,7	13,7	2,8	-6,8
Otros usos	5,1	5,2	5,1	5	2,8	-2,0	-44,0
INDICADORES DE OFERTA Y DEMANDA							
Consumo de peces comestibles per cápita (kg/año)							
Total de peces comestibles	20,1	20,3	20,4	20,4	21,6	0,1	5,8
De captura	10,0	9,9	9,6	9,6	9,1	-0,8	-4,9
De acuicultura	10,1	10,5	10,7	11,0	12,5	2,6	13,3

Se excluyen las ballenas, las focas, otros mamíferos acuáticos y las plantas acuáticas. Las cantidades totales pueden no coincidir debido al redondeo.

* Fuente para 2026: Modelo pesquero de la FAO, en OCDE-FAO, Perspectivas agrícolas 2017-2026.

PANORAMA DE LOS SECTORES PESQUERO Y ACUÍCOLA

Producción

2. La producción pesquera mundial total¹ volvió a registrar un crecimiento durante el período 2014-15 (véase el Cuadro 1), alcanzando en 2015 un récord histórico de 169 millones de toneladas. Las estimaciones preliminares sobre 2016 y las previsiones para 2017 indican otro leve incremento, con una expansión general de 32 millones de toneladas en comparación con un decenio atrás. La acuicultura ha sido el factor principal de este incremento, con un crecimiento promedio del 5,6 % anual en el período 2005-15. Los datos preliminares correspondientes a 2016 y las previsiones para 2017 señalan otro aumento en la producción acuícola, que representará una proporción de entre el 47 % y el 48 % de la producción pesquera total. Durante los últimos años, la tasa media de crecimiento anual de la producción acuícola ha mostrado señales de desaceleración², aunque sigue siendo uno de los sectores de la producción alimentaria que crece con mayor rapidez.

3. A pesar de la función cada vez más importante de la acuicultura en el suministro total de pescado, el sector de la captura sigue siendo dominante en el caso de varias especies y es vital para la seguridad alimentaria nacional e internacional. En los últimos años, la producción general de la pesca de captura osciló entre 89 y 93 millones de toneladas, con variaciones importantes causadas principalmente por las fluctuaciones en las capturas de anchoveta en América del Sur. Además, gracias a una mejor gestión de los recursos seleccionados, algunas poblaciones han mostrado una recuperación.

4. Los países en desarrollo, principalmente en Asia, siguieron siendo los mayores productores, en particular en cuanto a la acuicultura (véase el Cuadro 2). China siguió siendo el productor preponderante, con una proporción del 39 % de la producción mundial total y del 65 % de la producción acuícola mundial en 2015. En el mismo año, otros productores importantes fueron los Estados Unidos de América, la India, Indonesia, el Perú y Viet Nam.

5. Se prevé que las tendencias arriba señaladas se mantengan en el próximo decenio³, con un gran crecimiento de la acuicultura, que probablemente superará la producción total de la pesca de captura para 2021. Con las excepciones de los años afectados por El Niño, la pesca de captura mundial debería permanecer estable durante los próximos decenios, gracias a los avances en la reposición de determinadas poblaciones de peces, la aplicación por algunos países de regímenes de gestión más sólidos y una utilización optimizada de la producción pesquera mediante la reducción de los descartes y las pérdidas, lo que contrarrestará la presión sobre los recursos no gestionados de manera eficaz.

Consumo

6. Una proporción creciente de la producción pesquera y acuícola se dirige al consumo humano. El pescado y los productos pesqueros desempeñan un papel fundamental en la nutrición y la seguridad alimentaria mundial, en la medida en que representan una fuente importante de nutrientes y micronutrientes. Incluso la ingestión de pequeñas cantidades de pescado puede tener una considerable repercusión nutricional positiva en dietas basadas en vegetales; este es el caso de muchos países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) y países menos adelantados. Las proteínas de pescado son

¹ En las estadísticas sobre producción, comercio y consumo pesqueros que se citan a lo largo del documento se excluyen las ballenas, las focas, otros mamíferos acuáticos y las plantas acuáticas. Los datos facilitados son los que estaban disponibles en el momento de la preparación del documento (abril de 2017). Las últimas estadísticas oficiales disponibles sobre pesca y acuicultura de la FAO corresponden al año 2015.

² Una gama de factores contribuye a las menores tasas de crecimiento en el plano mundial, entre ellas, las cada vez mayores normativas ambientales relativas a las enfermedades animales relacionadas con las prácticas intensivas de producción, una escasez de lugares de producción adecuados y la caída del aumento de productividad.

³ Según los resultados del modelo pesquero de la FAO, incluido en la publicación OCDE-FAO, *Perspectivas Agrícolas 2017-2026* (disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/ocde-fao-perspectivas-agricolas_22184376;jsessionid=1j35gl3aeq2rn.x-oecd-live-02).

esenciales en la dieta de algunos países densamente poblados, en los que el nivel total de ingesta de proteínas es bajo, y muy importantes en las dietas de muchos otros países, en particular en los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). En el plano mundial, el pescado representa alrededor del 17 % de la ingesta de proteínas animales de la población mundial.

7. El consumo aparente de pescado per cápita en el mundo creció significativamente durante los últimos decenios, hasta llegar a los 20,4 kg en 2016. Esta expansión de la demanda se ha debido a la combinación del crecimiento demográfico, el aumento de los ingresos y la urbanización, y se ha visto propiciada por la fuerte expansión de la producción pesquera y la mayor eficacia de los canales de distribución. El comercio internacional también ha desempeñado una función importante en la ampliación del consumo de pescado, al ofrecer mayores alternativas a los consumidores. Una parte considerable y cada vez mayor del pescado que se consume en América del Norte, Europa y África se abastece mayormente de las importaciones, debido a la firmeza de la demanda, incluso de especies no elaboradas localmente, y al estancamiento o disminución de la producción pesquera nacional. Se prevé que esta dependencia siga incrementándose durante el próximo decenio. Por ejemplo, en 2026, la proporción respectiva de las importaciones de pescado en el abastecimiento total de pescados para alimento debería llegar al 80 % en América del Norte, al 65 % en Europa y al 42 % en África.

Cuadro 2. Participación relativa en el sector pesquero por región geográfica y económica (2015)

	Producción total de la pesca y la acuicultura	Pesca de captura	Acuicultura	Exportaciones de pesca	Importaciones de pesca
	Proporción en la cantidad total (%)			Proporción en el valor total (%)	
Asia	70,4	54,7	89,3	38,9	32,6
África	6,2	9,5	2,3	4,4	4,1
América Central	1,5	2,3	0,5	1,9	1,3
América del Sur	6,8	10,1	3,0	9,9	2,4
América del Norte	4,0	6,7	0,8	8,3	17,6
Europa	10,1	15,3	3,9	34,6	40,6
Oceanía	0,9	1,5	0,2	2,2	1,4
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Países en desarrollo	82,7	73,2	94,1	53,9	29,3
Países desarrollados	17,3	26,7	5,9	46,1	70,7
PBIDA	12,0	13,2	10,6	6,0	2,5

8. A pesar del aumento general de la disponibilidad de pescado para la mayoría de los consumidores, existen marcadas diferencias entre países y dentro de estos por lo que refiere a la cantidad y la variedad consumidas per cápita y la consiguiente contribución a la ingestión de elementos nutritivos. La disponibilidad y los ingresos disponibles no son los únicos factores que impulsan el consumo de pescado. Es evidente que otros factores socioeconómicos y culturales influyen también considerablemente en el nivel de consumo de pescado entre países y dentro de estos por lo que se refiere a la cantidad y la variedad consumidas. Los encargados de formular las políticas enfrentan a largo plazo el desafío de sostener y mejorar la ingesta per cápita de pescado.

9. Se prevé que en el próximo decenio el consumo per cápita alcance los 21,6 kg en 2026 y que la mayor expansión de la demanda se produzca en los países en desarrollo. Se espera que una parte cada vez mayor del consumo proceda de la producción acuícola, que se prevé representará el 58 % de la cantidad total de pescado que se consumirá como alimento en 2026 y que seguirá creciendo en los próximos decenios. El consumo se incrementará en todos los continentes, a excepción de África; en Asia se presentarán las tasas de crecimiento más rápidas. El descenso del consumo per cápita de pescado en África se debe a que el crecimiento demográfico es más rápido que la oferta. Esto crea una alarma

en relación con la seguridad alimentaria debido a la función crucial de las proteínas de pescado en muchos países africanos.

Comercio

10. Una proporción considerable de la producción pesquera total (aproximadamente entre un 35 % y un 36 %, equivalente en peso vivo) se exporta, lo que pone de manifiesto el grado de apertura e integración del sector en el comercio internacional. El comercio internacional de pescado y productos pesqueros ha aumentado notablemente en los últimos años y alcanzó un nivel máximo de 148 000 millones de USD en 2014. No obstante, en 2015 el valor comercial disminuyó en aproximadamente un 12 % y se situó en 133 000 millones de dólares. Esta contracción se debe a varias razones, como el debilitamiento de muchos mercados emergentes clave y la caída de los precios de varias especies importantes. Con todo, la principal causa subyacente de esta disminución es la fuerte apreciación del dólar estadounidense frente a múltiples monedas, en particular las de los principales exportadores de productos alimentarios marinos, como China, Noruega y la Unión Europea (UE) (Organización Miembro). La fuerte disminución se produjo principalmente en valor, pero es más limitada en los volúmenes comercializados.

11. En 2016 el comercio de productos pesqueros (143 000 millones de USD) recuperó parte de la disminución registrada en 2015. Este aumento en valor se debió principalmente al aumento de los precios de varios productos alimenticios marinos comercializados en gran volumen, en particular el salmón. Según el índice de precios del pescado (índice de precios de los alimentos) de la FAO, los precios internacionales del pescado aumentaron en promedio el 7 % en la segunda mitad de 2016, en comparación con el mismo período en los años anteriores.

12. La tendencia del comercio de productos pesqueros de los primeros meses de 2017 se mantuvo más bien estable o levemente en disminución en comparación con 2016. Las previsiones hasta 2026 señalan que el comercio de pescado continuará expandiéndose aunque a un ritmo menor que en el decenio anterior. Esta disminución del ritmo del comercio pesquero no es un fenómeno aislado, se produce también en la agricultura y el comercio mundial de mercaderías. Estas tendencias generales se deben a una serie de factores, entre ellos, menores incrementos del producto interno bruto (PIB), poco crecimiento de la demanda, aumento más lento de la formación de la cadena de suministro mundial, una disminución del ritmo de las reformas comerciales y los cambios en curso en la estructura de la economía de China, que muestra un sector comercial en maduración⁴.

13. Los países desarrollados siguen dominando las importaciones de productos pesqueros (véase el Cuadro 2), aunque en años recientes la proporción ha disminuido (un 71 % de las importaciones mundiales en 2016 frente a un 80 % en 2006 y un 84 % en 1996). Sus importaciones influyen en el mercado, al incentivar a muchos productores a producir, elaborar y exportar. Estas provienen tanto de países desarrollados como de países en desarrollo.

14. Debido a su dependencia de las importaciones para poder satisfacer el consumo nacional, los aranceles aplicados al pescado en los países desarrollados son más bien bajos, aunque con algunas excepciones (es decir, algunos productos con valor añadido y determinadas especies). Esto ha permitido que los países en desarrollo abastezcan con productos pesqueros a los mercados de los países desarrollados sin enfrentar derechos de aduana prohibitivos y que amplíen sus exportaciones, a pesar de cuestiones relativas al acceso a los mercados relacionadas con medidas no arancelarias. Esta tendencia es consecuencia del aumento del número de miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la entrada en vigor de una serie de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales y el aumento de los ingresos disponibles en países con economías emergentes.

⁴ Lewis, L.T. y Monarch, R. *Causes of the Global Trade Slowdown*, 2016. www.federalreserve.gov/econresdata/notes/ifdp-notes/2016/causes-of-the-global-trade-slowdown-20161110.html.

15. Para muchos países en desarrollo, el comercio pesquero representa una fuente significativa de divisas, además del importante papel del sector en la generación de ingresos, el empleo, la seguridad alimentaria y la nutrición. En 2016, las exportaciones de los países en desarrollo totalizaron 76 000 millones de USD y sus ingresos netos procedentes de la pesca, esto es, las exportaciones menos las importaciones, ascendieron a 36 000 millones de USD, lo que supone una cifra superior a la de otros productos agrícolas combinados. Además, en los últimos años los países en desarrollo han aumentado las importaciones pesqueras a fin de abastecer sus sectores de elaboración con vistas a una nueva exportación y para satisfacer el creciente consumo interno.

16. En los últimos dos años China ha confirmado su papel fundamental de gran productor y exportador de pescado y productos pesqueros (20 100 millones de USD en 2016) y de tercer gran importador (8 800 millones en 2016). El aumento de las importaciones de China se debe en parte a la subcontratación por otros países de la elaboración, aunque también es reflejo del creciente consumo interno de especies que no se producen en el país. La previsión para 2017 muestra una disminución de las exportaciones (-14 %), pero un aumento de las importaciones (12 %).

17. Noruega sigue siendo el segundo exportador en importancia, seguido por Viet Nam, que se ha convertido en el tercer exportador desde 2013, con lo que ha superado a Tailandia. Desde 2012, Tailandia registra una disminución importante de las exportaciones, principalmente como resultado del descenso de la producción de camarón debido a enfermedades. Ambos países asiáticos disponen también de una industria de elaboración importante, que contribuye de manera significativa a la economía mediante la creación de puestos de trabajo y el comercio.

18. Los Estados Unidos de América, el Japón y la UE dependen fuertemente de las importaciones pesqueras para satisfacer el consumo interno. En 2016, sus importaciones combinadas representaron el 64 % de las importaciones mundiales de pescado y productos pesqueros en términos de valor y el 59 % en términos de cantidad. La UE es, con diferencia, el mayor mercado único de pescado y productos pesqueros importados, valorado en 52 200 millones de USD en 2016 (27 200 millones de USD si se excluye el comercio dentro de la UE), es decir, un 11 % más que en 2015. Las previsiones para 2017 muestran una reducción del 2 % de sus importaciones. El Japón, tradicionalmente el principal importador de pescado, fue superado por los Estados Unidos de América en 2011 y nuevamente a partir de 2013. En el período 2012-15, las importaciones pesqueras del Japón disminuyeron un 25 %, debido también al debilitamiento de la moneda, que encareció las importaciones. Luego se recuperaron en un 5 % en 2016; las previsiones para 2017 indican una disminución del 6 %. Las importaciones pesqueras de los Estados Unidos de América alcanzaron la cifra máxima de 21 300 millones de USD en 2014 y, después de una disminución del 7 % en 2015, ascendieron a 20 500 millones de USD en 2016. Las estimaciones preliminares para 2017 indican una disminución leve.

19. Los mejores sistemas de distribución, así como una producción en expansión, permitieron que crezca el comercio regional aun cuando, en muchas instancias, esto no se ve reflejado en las estadísticas oficiales, en particular en el caso de África. Este comercio regional también se ve afectado y puede verse limitado por los aranceles bastante elevados que todavía siguen aplicando numerosos países en desarrollo al pescado y los productos pesqueros y que pueden reflejar políticas o medidas de protección. Con el correr del tiempo y gracias a acuerdos comerciales regionales y bilaterales, dichos aranceles bajarán aún más, incluso en los países en desarrollo, con algunas excepciones en el caso de los países menos adelantados. El comercio regional también se estimularía con la adopción de medidas destinadas a facilitar el comercio, en particular el tráfico fronterizo y el despacho de aduanas.

Especies dominantes

20. El comercio de pescado y productos pesqueros cada vez es más dinámico y se caracteriza por una mayor diversificación de las especies y las formas de los productos, lo cual refleja las diferencias en los gustos y las preferencias de los consumidores, con mercados que abarcan desde animales acuáticos vivos hasta una gran variedad de productos elaborados. Desde 2013, el salmón y la trucha son los productos individuales más importantes en términos de valor, seguidos por los camarones y los

langostinos, el pez de fondo y el atún. Al mismo tiempo se comercializan en grandes cantidades, no solo a nivel nacional, sino también regional e internacional, varias especies de gran volumen pero de valor relativamente bajo.

21. Dado el drástico incremento de la producción acuícola, los productos cultivados constituyen una proporción cada vez mayor del comercio pesquero internacional. Desafortunadamente, en las estadísticas del comercio internacional no se distingue entre productos cultivados y naturales. Por tanto, el desglose exacto entre los productos de la pesca de captura y los que provienen de la acuicultura en el comercio internacional está sujeto a interpretación. Las estimaciones indican que los productos de la acuicultura representan entre el 21 % y el 26 % de los volúmenes, mientras que oscilan entre el 34 % y el 36 % del valor, lo que prueba que un segmento importante de la industria está orientado a las exportaciones y genera productos de valor relativamente elevado destinados a los mercados internacionales. Si se consideran únicamente los productos pesqueros para consumo humano directo, la proporción aumenta a entre el 27 % y el 29 % de los volúmenes comercializados y a entre el 36 % y el 38 % del valor.

CUESTIONES DE IMPORTANCIA PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL

22. Algunas de las cuestiones de mayor interés para el comercio pesquero internacional son las siguientes:

- la relación entre las políticas de ordenación pesquera, la asignación de derechos y la sostenibilidad económica del sector;
- la creciente preocupación del público general y del sector minorista por la sobrepesca de determinadas poblaciones de peces, acompañada por un cambio hacia el consumo de especies consideradas más sostenibles;
- el aumento de la sensibilización en cuanto a la importancia de reducir los descartes, la captura incidental y las pérdidas y desperdicios de pescados;
- la función del sector de la pesca artesanal en la producción y el comercio de pescado;
- la preocupación cada vez mayor acerca de las condiciones sociales y laborales en la industria y sus proveedores;
- la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR) y sus repercusiones en la cadena de valor;
- el efecto en los sectores nacionales de la pesca y la acuicultura del aumento de las importaciones;
- la globalización de las cadenas de suministro, con una externalización de la producción cada vez mayor;
- el importante aumento de los sistemas de certificación, entre ellos las ecoetiquetas, junto con una intensificación de la demanda de los vendedores minoristas y dueños de marcas de productos certificados y su posible efecto en el acceso a los mercados de los países en desarrollo;
- la necesidad de nuevos sistemas de rastreabilidad;
- la inestabilidad económica y la incertidumbre comercial debido al uso de barreras no arancelarias a fin de aumentar el proteccionismo;
- la presencia de elevados aranceles a la importación en los países en desarrollo, que desvían los flujos comerciales y dificultan el comercio regional;
- el efecto de acuerdos comerciales de gran magnitud en el flujo internacional de productos pesqueros;
- la volatilidad de los precios de los productos básicos en general y los efectos sobre los productores y los consumidores;
- la volatilidad de los tipos de cambio y sus efectos en el comercio de productos pesqueros;
- los precios y la distribución de márgenes y beneficios en toda la cadena de valor de la pesca;

- la necesidad de competitividad del pescado y los productos pesqueros frente a otros productos alimenticios;
- la incidencia del fraude en la denominación de los nombres comerciales del pescado y los productos pesqueros;
- la dificultad de varios países para cumplir con normas estrictas de calidad e inocuidad;
- los riesgos y los beneficios, percibidos y reales, del consumo de pescado;
- la imagen del sector de la acuicultura y de los productos acuícolas.

23. Algunas de estas cuestiones, en particular las relacionadas con el acceso a los mercados, la rastreabilidad, el fraude pesquero y las certificaciones se analizan en las siguientes secciones.

Acceso a los mercados

24. Son varios los factores que inciden conjuntamente en los resultados de los países exportadores en relación con el acceso a los mercados internacionales. Entre estos figuran problemas relacionados con las estructuras internas de algunos países. A pesar de los avances e innovaciones técnicas, muchos países, especialmente aquellos con economías menos desarrolladas, todavía adolecen de infraestructuras y servicios insuficientes, lo que puede perjudicar la calidad de los productos pesqueros y contribuir a su pérdida o dificultades para su comercialización.

25. Las medidas no arancelarias aplicadas al comercio también pueden afectarlo a través de la aplicación de las normas exigidas para los productos, el control en las medidas sanitarias y fitosanitarias, los procedimientos para la obtención de licencias de importación y las normas de origen, las evaluaciones de la conformidad y otros factores. El comercio también puede verse influenciado por la forma específica en que se gestionan los procedimientos de clasificación aduanera, evaluación y aprobación, incluidos los procedimientos de certificación prolongados o duplicados. En el futuro cercano, la aplicación completa del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, que entró en vigor en 2017, agilizará el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías entre fronteras y reducirá sus influencias negativas en el comercio. Los derechos de aduanas elevados también pueden afectar negativamente al comercio.

26. Otras repercusiones sobre el comercio podrían estar relacionadas con obstáculos técnicos al comercio, que hacen referencia a las normas y reglamentos técnicos que establecen las características específicas de un producto. El Acuerdo de la OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio contiene reglas dirigidas expresamente a evitar que estas medidas se conviertan en obstáculos innecesarios, aunque estos aún existen y generan dificultades para los operadores comerciales. Entre estas medidas figuran asimismo los procedimientos técnicos que confirman que los productos cumplen los requisitos estipulados en los reglamentos y las normas que se aplican a los productos de producción nacional y las importaciones.

27. La capacidad para cumplir requisitos de importación que cambian constantemente puede ser un desafío para la mayoría de los países exportadores. Estos comprenden los relacionados con ámbitos como calidad e inocuidad, pero también cada vez más con los vinculados a los estándares técnicos y el etiquetado y, más recientemente, a la certificación voluntaria. A fin de satisfacer estos requisitos, se requiere creación de capacidad, capacitación y transferencia de experiencia y conocimientos especializados. A menudo se necesitan inversiones en infraestructura, especialmente para mejorar la cadena de frío desde el lugar de desembarque o captura y a través de toda la cadena de suministro. Hasta ahora, se ha hecho mayor hincapié en la producción orientada a la exportación, pero también hay grandes necesidades no satisfechas en cuanto a la mejora de la infraestructura nacional para la distribución del pescado y los productos pesqueros en muchos países del mundo. Algunas organizaciones y organismos internacionales, e incluso los propios países importadores, están llevando a cabo actividades de creación de capacidad, pero resulta claro que se requiere más apoyo, también a través de iniciativas como “Ayuda para el Comercio” de la OMC.

Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR)

28. La entrada en vigor en junio de 2016 del Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada de la FAO otorgó a la comunidad mundial una herramienta potente para combatir la pesca INDNR. La aplicación de este Acuerdo no detendrá la pesca INDNR aisladamente. Los países tienen responsabilidades en relación con la ordenación pesquera en sus funciones y capacidades como Estado de puerto de acceso, de pabellón, ribereño o de comercio. Si bien el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada es el primer instrumento internacional vinculante que hace frente concretamente a la pesca INDNR, integra una serie de instrumentos internacionales que, de implementarse en conjunto, abordan estas responsabilidades en sus diferentes capacidades y desde diferentes perspectivas. A fin de potenciar al máximo la eficacia del Acuerdo para combatir la pesca INDNR, este no solo debe aplicarse por completo y debe hacerlo la mayor cantidad posible de países, sino que también debe contar con el respaldo de una mejor actuación de los Estados de pabellón en cuanto a sus responsabilidades internacionales (como se describen en las Directrices voluntarias para la actuación del Estado del pabellón) e ir acompañado de medidas sobre el acceso a los mercados y el comercio, tales como las relativas a la rastreabilidad y la documentación de las capturas

29. Los avances realizados por los Estados donde se comercializa el pescado en el desarrollo de dichos sistemas han sido en general lentos, y se requiere un mayor reconocimiento de su posible función en la lucha contra la pesca INDNR. No obstante, en los últimos años la adopción de medidas por parte de varios mercados de importación clave a fin de prohibir la importación de productos alimenticios marinos procedentes de la pesca INDNR o de otras prácticas no sostenibles ha alentado a los países de todo el mundo a intensificar drásticamente sus esfuerzos y aumentar su capacidad para controlar con eficacia las operaciones de pesca en el mar y los desembarques en los puertos.

30. Asimismo, habida cuenta de las repercusiones de los productos de la pesca INDNR en sus cadenas de suministro, los líderes del mercado de alimentos marinos han comenzado a invertir en sistemas de rastreabilidad con miras a garantizar que a los consumidores se les suministren productos procedentes de fuentes sostenibles y legales. Además, algunas organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) han adoptado e implementado sistemas de documentación y de certificación de las capturas con el objetivo de lograr que los países cumplan mejor las medidas de conservación y ordenación de las poblaciones de peces. Sin embargo, los mecanismos de rastreabilidad siguen siendo escasos y las capturas de la pesca INDNR a menudo se abren camino en los mercados o bien directamente, o bien tras ser blanqueadas en las plantas de procesamiento, donde, en algunos casos, los controles son limitados o inexistentes.

31. En particular, la aplicación del Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en sinergia con las Directrices voluntarias para los sistemas de documentación de las capturas de la FAO y el Registro mundial de buques de pesca, transporte refrigerado y suministro (Registro mundial) puede mejorar drásticamente la capacidad de las administraciones nacionales, así como las OROP en la reducción de la pesca INDNR.

32. A este respecto, los gobiernos y las partes interesadas deberían alentar con fuerza la adopción de medidas eficaces relacionadas con el comercio y el mercado, lo cual proporcionaría beneficios a largo plazo respecto de la sostenibilidad de sus recursos pesqueros.

Rastreabilidad en los mercados clave

33. Cada vez más la documentación de captura y rastreabilidad de productos pesqueros a fin de combatir la pesca INDNR se está convirtiendo en un requisito para los productos que ingresan a los

principales mercados de importación. En este contexto, la UE adoptó reglamentos⁵ que especifican los requisitos obligatorios de certificados de captura, etiquetado y rastreabilidad para poder acceder al mercado de la UE. De este modo, para ingresar a este mercado, los productos pesqueros deben contar con un certificado de captura validado por una autoridad competente del país exportador, además de un certificado sanitario que indique que cumplen con las normas sanitarias y fitosanitarias. No obstante, estos reglamentos no obligan a un certificado de captura para hacer el seguimiento de la comercialización de los productos dentro de la UE o para exportaciones desde un país Miembro de la UE hacia países que no integran la UE.

34. Varios países en desarrollo experimentaron las consecuencias de los reglamentos de la UE para combatir la pesca INDNR, especialmente al recibir tarjetas amarillas o rojas que alertan sobre el comercio de pescado proveniente de países con buques de pabellón que la UE ha determinado que realizan pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, o bien bloquean el mismo. En el plano nacional estas medidas conllevan consecuencias para todos los pescadores (comerciales y artesanales), elaboradores y exportadores de países que reciben la tarjeta roja, hayan participado o no individualmente en la actividad ilegal. De modo que para los países en desarrollo que dependen de la exportación de pescado es importante comprender estos reglamentos y los requisitos de etiquetado de sus productos, así como obtener apoyo de sus gobiernos en la lucha contra la pesca INDNR, con miras a evitar las restricciones al comercio de sus productos marinos capturados legalmente.

35. En 2015, en los Estados Unidos de América un grupo de acción presidencial para combatir la pesca INDNR y el fraude con los productos alimenticios marinos presentó sus recomendaciones sobre cómo combatir la pesca INDNR mediante reglamentos para la importación. Esto dio lugar a un plan de acción con objeto de fortalecer la intervención coercitiva y crear un programa de rastreabilidad basado en el riesgo, a fin de rastrear los productos alimenticios marinos desde la captura hasta el mercado. El nuevo programa de vigilancia de importaciones de los Estados Unidos de América (2016) está pensado para no obstaculizar el comercio de productos elaborados legalmente mediante su programa de “comerciantes de confianza” y su finalidad es identificar las importaciones de productos alimenticios marinos engañosas antes de que ingresen en los mercados de los Estados Unidos. La reglamentación de los Estados Unidos de América, que se aplicará a partir del 1 de enero de 2018, se basa en una evaluación del riesgo que prioriza las especies con mayor valor comercial y las especies con mayor riesgo de sobrepesca. Se determinaron trece especies de prioridad para los productos alimenticios marinos con las que se habrá de aplicar este reglamento⁶.

Ilegalidades y fraude

36. La naturaleza mundial, dinámica y compleja del sector pesquero lo vuelve también vulnerable a muchas ilegalidades, ya sea relacionadas con las operaciones pesqueras en sí mismas, los delitos fiscales, el lavado de dinero, las prácticas laborales ilegales o el fraude comercial a través del etiquetado incorrecto consciente. Si se permite que dichas actividades continúen, no solo se crea una competencia desleal en los mercados mundiales de productos alimenticios marinos y altos costos sociales, sino que podrían poner en peligro la sostenibilidad de largo plazo de muchas pesquerías. Además, estas impiden que la sociedad en su conjunto reciba una parte equitativa de los beneficios económicos generados por el sector pesquero.

37. Se determinó que los productos alimenticios marinos ocupan el tercer lugar como categoría de riesgo de alimentos con los que es posible realizar fraude, según una investigación realizada en 57 países y coordinada por INTERPOL-EUROPOL en 2015⁷. En un documento normativo publicado en 2013 por

⁵ Reglamentos (CE) No 1005/2008; No 1224/2009; No 1169/2011 y No 1379/2013.

⁶ Abalone, bacalao del Atlántico, cangrejo azul (Atlántico), lampuga (mahi mahi), mero, centolla (roja), bacalao del Pacífico, pargo rojo, cohombres de mar, mielga, camarón, pez espada, atunes (atún blanco, catalufa, barrilete, aleta amarilla y anjova).

⁷ www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/report_opson_v.pdf.

el Parlamento Europeo se determinó que los productos alimenticios marinos eran la categoría de alimento con la mayor probabilidad de riesgo de fraude⁸.

38. Se comete fraude con productos alimenticios marinos cuando estos se comercializan deliberadamente en el mercado a fin de obtener ganancias y existe intención de engañar al consumidor. Hay muchos tipos diferentes de fraudes con productos alimenticios marinos que pueden aparecer en diferentes etapas de la cadena de valor de los mismos. Los fraudes con productos alimenticios marinos pueden reducirse esencialmente a dos formas básicas: la sustitución de especies y el etiquetado incorrecto.

39. La sustitución de especie se produce cuando especies de productos alimenticios marinos de bajo valor o menos deseables se truecan por variedades de especies más costosas. Cuando las especies sustituidas no son aptas o son potencialmente peligrosas puede quedar comprometida la salud pública. La sustitución de especies también es una manera de enmascarar el origen geográfico de los productos alimenticios marinos o de evitar impuestos sobre especies de gran valor. El “lavado” de pescado es el término que se aplica a la comercialización de pescado que proviene de la pesca INDNR cuando este es vendido como productos provenientes de pesquerías legítimas.

40. Muchos casos de fraude pueden no ser detectados cuando no dan lugar a perjuicios o lesiones físicos en los consumidores. Los métodos modernos de detección de sustitución de especies o de etiquetado incorrecto utilizan metodologías científicas de ADN forense. Las autoridades de control alimentario, en especial en los países en desarrollo, no utilizan habitualmente estas metodologías.

Certificación

41. En este bienio, la certificación ha seguido siendo una cuestión sumamente pertinente para el sector de los productos alimenticios marinos. Los sistemas internacionales establecidos han ampliado la cobertura en relación con la presencia en el mercado, así como los productos comprendidos, y la proporción general de productos certificados ha aumentado hasta alcanzar una estimación del 14 % del abastecimiento total de productos alimenticios marinos. Como un paso hacia el logro de la certificación, más pesquerías participarán en los denominados programas de mejora de pesquerías.

42. Los vendedores minoristas y los dueños de marcas en muchos países desarrollados incluyen cada vez más la certificación como un requisito en las especificaciones de sus productos y, con ello, incentivan fuertemente a los elaboradores y exportadores, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, a participar en el proceso de certificación. Existe cada vez mayor interés, incluso en muchos países en desarrollo, en establecer sistemas nacionales basados en criterios internacionales y asentados en las directrices de ecoetiquetado de la FAO.

43. Las cuestiones ambientales siguen siendo el interés principal de la certificación, pero cada vez se considera más la inclusión de las cuestiones sociales y laborales en los sistemas internacionales y nacionales. Probablemente esto se intensifique después de que entren en vigor el C188 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 2016, y las directrices sobre Pesca artesanal de la FAO, de 2015.

44. Después del lanzamiento de la Iniciativa mundial relativa a la sostenibilidad de los productos marinos (GSSI), un instrumento de evaluación comparativa, en el vigésimo aniversario de la conferencia de la FAO del Código de conducta, celebrado en Vigo en octubre de 2015, varios sistemas importantes se han sometido al proceso de evaluación comparativa de la GSSI y obtenido reconocimiento. Se ha seguido fortaleciendo el principio de equivalencia mediante la inclusión del reconocimiento de la GSSI en los requisitos de compras de muchos vendedores minoristas y propietarios de marcas importantes, en la Declaración de rastreabilidad del atún 2020, de la Conferencia sobre el Océano, celebrada en junio de 2017, y en las directrices de suministro para los Juegos Olímpicos de verano de Tokio, que habrán de

⁸ www.europarl.europa.eu/.

celebrarse en 2020. Con el tiempo, posiblemente esto lleve a una mayor transparencia en el mercado de los productos alimenticios marinos, a la necesaria reducción de la multiplicidad de certificaciones y a menores costos de certificación, tanto para los productores como para los elaboradores.

PRODUCTOS PESQUEROS Y REGLAMENTOS COMERCIALES

45. En el ámbito del comercio multilateral, en las negociaciones en la OMC respecto del Programa de Doha para el Desarrollo se está abordando una continuación de la redacción de nuevas propuestas y documentos de posición relativos a las subvenciones a la pesca, como parte de la preparación de la undécima Conferencia Ministerial (MC11) de la OMC (11 al 14 de diciembre de 2017, Buenos Aires), dado que no fue posible llegar a un consenso en la décima Conferencia Ministerial, celebrada en Nairobi, en 2015.

46. Como complemento del mandato de la OMC, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que entraron en vigor en 2016 cuentan con una meta específica relativa a reglamentar las subvenciones a la pesca (14.6). Esta meta establece como objetivo prohibir para el año 2020 ciertas formas de subvenciones vinculadas a la sobrepesca, la sobrecapacidad y la pesca INDNR y reconoce que los países en desarrollo necesitan un tratamiento especial, así como el mandato de la OMC para reglamentar esta cuestión.

47. Dentro de este marco amplio, hubo un avance de iniciativas internacionales y regionales que intentan apoyar el establecimiento de disciplinas relativas a subvenciones pesqueras. En este sentido, en la 14.^a reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), celebrada en junio de 2016 la FAO, la UNCTAD y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) presentaron una declaración conjunta sobre la aplicación de la Meta 14.6 de los ODS, centrada en la necesidad de eliminar gradualmente las subvenciones perjudiciales para la pesca y aplicar efectivamente el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Esta declaración conjunta fue suscripta también por más de 90 países miembros, además de organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones internacionales.

48. En el marco de la OMC, las propuestas que se analizan actualmente y el debate asociado a ellas en torno de cuestiones específicas que podrán abordarse en futuras normas sobre subvenciones a la pesca incluyen conceptos relativos a la pesca, como sobreexplotación, sobrecapacidad, pesca en pequeña escala y artesanal, OROP y pesca INDNR.

49. Dada la especificidad de la terminología relativa a la pesca en las negociaciones comerciales, la FAO ha brindado asistencia técnica a los países miembros en varias ocasiones. En Ginebra, la FAO participó activamente en la organización conjunta con la UNCTAD y el PNUMA de actividades informativas, en el apoyo a las reuniones técnicas del Grupo de negociación sobre los aranceles de la OMC y asistió, a pedido de los países, a reuniones de grupos para facilitar la comprensión de conceptos relativos a la pesca, instrumentos de la FAO y su posible relación con alguna posible norma sobre subvenciones a la pesca. En Nueva York, la FAO y la UNCTAD realizaron actos paralelos sobre comercio de pescado y subvenciones a la pesca durante la Conferencia de los Océanos, celebrada en junio de 2017.

50. En relación con las iniciativas regionales, el Acuerdo de Asociación Transpacífico fue considerado un hito por la incorporación de disposiciones específicas para eliminar las subvenciones que contribuyen a la sobrepesca y la pesca INDNR. No obstante, debido a cambios recientes en las Partes en el acuerdo, su futuro sigue siendo incierto.