



NOTAS DE ORIENTACIÓN SOBRE POLÍTICA COMERCIAL

APOYO DE LA FAO A LAS NEGOCIACIONES DE LA OMC EN LA
11.ª CONFERENCIA MINISTERIAL DE BUENOS AIRES

N.º 28 ■ OCTUBRE 2017

El comercio de pescado y productos pesqueros

RESUMEN

- El pescado y los productos pesqueros son unos de los productos alimentarios más comercializados del mundo, y el comercio en el sector de la pesca y la acuicultura opera en un entorno cada vez más globalizado.
- Los aranceles de importación aplicados por los países desarrollados suelen ser bajos, pero existen picos arancelarios/progresividad arancelaria, especialmente para los productos de valor añadido.
- El comercio pesquero se ve particularmente afectado por las medidas no arancelarias.
- La complejidad de abordar las subvenciones a la pesca se ve parcialmente compensada por los conocimientos adquiridos durante muchos años de negociaciones, sobre todo en lo relativo a la "terminología pesquera".
- Todos los mandatos para negociar las subvenciones a la pesca contemplan las necesidades especiales de los países en desarrollo que deben tenerse en cuenta.
- Si las subvenciones a la pesca dan buen resultado es posible que los países puedan garantizar la sostenibilidad a largo plazo del suministro de pescado del océano sin distorsionar la producción o el comercio.

Tendencias en las importaciones y exportaciones

El comercio internacional de pescado y productos pesqueros ha crecido en los últimos años, alcanzando los 143 000 millones de USD en 2016, con una media trianual de 141 000 millones de USD.¹ Las proyecciones hasta 2026 apuntan a una expansión continuada de este comercio. Se exporta una parte significativa de la producción pesquera total (aproximadamente un 35-36%, equivalente en peso vivo). Los países desarrollados copan las importaciones de pescado, aunque en una proporción decreciente en los

últimos años (el 71% de las importaciones mundiales en 2016, el 80% en 2006 y el 84% en 1996).

Para muchos países en desarrollo, el comercio pesquero representa una fuente importante de ingresos en divisas. En 2016, las exportaciones de los países en desarrollo se valoraron en 76 000 millones de USD y sus ingresos netos de exportación de pescado (exportaciones menos importaciones) alcanzaron los 36 000 millones de USD, una cifra superior a la suma de todos los productos básicos agrícolas.

¹ La FAO es la fuente utilizada para todas las estadísticas, a menos que se especifique lo contrario.

TABLA 1.

	PRODUCCIÓN PESQUERA Y ACUÍCOLA TOTAL	PESCA DE CAPTURA	ACUICULTURA	EXPORTACIONES DE PESCADO	IMPORTACIONES DE PESCADO
	Porcentaje de la cantidad total (%)			Porcentaje del 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
Mundial	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
Países de bajos ingresos y con déficit de alimentos	12,0	13,2	10,6	6,0	2,5

Fuente: FAO

Medidas arancelarias y no arancelarias

El pescado y los productos pesqueros están clasificados como bienes industriales por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, por lo tanto, se engloban en las negociaciones sobre el acceso a los mercados de los productos no agrícolas (NAMA, por sus siglas en inglés). Los aranceles aplicados por la nación más favorecida (NMF) al pescado y los productos pesqueros² oscilan entre el 0 y el 30%, con una media del 14%. Los aranceles consolidados van del 0 al 60%, con un promedio del 35%. Como consecuencia de su dependencia de las importaciones para el consumo interno, los aranceles aplicados por los países desarrollados a la importación de pescado son bastante bajos, aunque hay algunas excepciones.

Los picos arancelarios en el sector pesquero se aplican especialmente a los productos de valor añadido y a la “preparación del pescado” y alcanzan aranceles superiores al 50% en los países en desarrollo y por encima del 30% en los países desarrollados. Los picos arancelarios para los productos de valor añadido suelen relacionarse con la “progresividad arancelaria” de los productos elaborados, especialmente para el atún y el camarón.

Las medidas no arancelarias afectan también al comercio pesquero por medio de estándares de productos, medidas sanitarias y fitosanitarias, procedimientos para las licencias de importación y normas de origen, entre otros. Debido a su naturaleza perecedera, el pescado y los productos pesqueros se ven además particularmente afectados por los procedimientos de despacho de aduana. En la práctica, muchas medidas no arancelarias pueden reducir o bloquear el acceso efectivo a los mercados para los países en desarrollo. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD),³ el número de medidas técnicas para los productos pesqueros es, de media, más de 2,5 veces superior al de las medidas aplicables a los productos manufacturados.

Control de las capturas pesqueras, trazabilidad y otras medidas relacionadas

Garantizar la legalidad de las capturas y el origen legal de los productos no solo forma parte integral de las prácticas de gestión sostenible, sino que también es un elemento fundamental de las políticas de comercio y consumo sostenibles.⁴

En los últimos años, algunos de los principales países importadores han tomado muchas medidas para prohibir las importaciones de productos marinos procedentes de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, o de otras prácticas no sostenibles. Como consecuencia, los países exportadores han intensificado notablemente sus esfuerzos y su capacidad para controlar de forma eficaz las operaciones pesqueras en el mar y vigilar los desembarques en sus puertos.

El nuevo Acuerdo de la FAO sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR (pesca ilegal no declarada y no reglamentada) ha aportado a la comunidad mundial una herramienta poderosa para combatir la pesca INDNR. En este nuevo Acuerdo, los Estados tienen responsabilidades vinculantes en lo relativo a la gestión de la pesca en sus funciones y capacidades como Estados rectores del puerto, del pabellón, ribereños y de comercio. Del mismo modo, la reciente adopción de las Directrices voluntarias de la FAO para los sistemas de documentación de las capturas proporciona un instrumento adicional para garantizar que los productos que entren en los mercados internacionales se hayan capturado legalmente.

² El grupo de productos de «pescado y productos pesqueros», según la OMC, incluye los siguientes códigos del Sistema Armonizado: 03, 0508, 051191, 150410, 150420, 1603-05 y 230120.

³ Base de datos del Sistema de Análisis e Información Comercial de la UNCTAD.

⁴ Los principales instrumentos de la FAO, obligatorios y voluntarios, que afectan al comercio pesquero son: (1) el Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable; (2) el Acuerdo de la FAO sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada; (3) las Directrices voluntarias para los sistemas de documentación de las capturas; las Directrices para el ecoetiquetado de pescado y productos pesqueros de (4) la pesca de captura marina y (5) la pesca de captura continental; (6) Directrices técnicas para la certificación en la acuicultura; y los Planes de acción internacional (7) para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, y (8) para la ordenación de la capacidad pesquera.

La certificación con fines medioambientales continúa siendo un asunto de gran relevancia para el sector pesquero. Los programas internacionales han ampliado su cobertura en términos de presencia en el mercado, así como de variedad de productos. En muchos países desarrollados, los minoristas y los propietarios de marcas en muchos países desarrollados incorporan cada vez más parámetros de certificación y sociales como requisitos en las especificaciones de sus productos.

Subvenciones a la pesca

La regulación de las subvenciones a la pesca es un tema complejo. Diversos aspectos técnicos resultan particularmente relevantes: la sobrepesca, el exceso de capacidad, las evaluaciones de poblaciones, los datos y las estadísticas, la pesca artesanal, el papel de las organizaciones regionales de ordenación pesquera y la pesca INDNR.

En 2001, en la Conferencia ministerial de la OMC en Doha, los países acordaron aclarar y mejorar las normas de la OMC para las subvenciones a la pesca. En la Organización, dichas subvenciones están cubiertas por el actual Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) de la OMC. Como tal, las subvenciones a la pesca se convirtieron en un tema de negociación en el Grupo de Negociación sobre las Normas, y se debatieron de manera independiente de las subvenciones horizontales.⁵ La Declaración ministerial de Doha de la OMC menciona explícitamente la importancia del sector pesquero para los países en desarrollo.⁶ En 2005, en la Conferencia ministerial de la OMC en Hong Kong, los países perfilaron aún más el mandato original de Doha sobre subvenciones a la pesca.⁷

La razón para tener normas específicas para las subvenciones a la pesca se debe a la estrecha correlación entre estas y los principales pilares que afectan la sostenibilidad de los recursos pesqueros en el mundo: el exceso de capacidad y la sobrepesca.

En el caso de la acuicultura, las normas actuales de la OMC sobre subvenciones pueden abordar ya disciplinas sobre medidas de apoyo del gobierno al sector. Un producto pesquero cultivado es un producto obtenido en el territorio de un país como cualquier otro producto nacional ya cubierto por las normas vigentes. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible que entraron en vigor en 2016 incluyen un objetivo específico sobre las subvenciones a la pesca.⁸

Se han presentado diversas propuestas para preparar la Conferencia ministerial de la OMC que se celebrará en Buenos Aires en 2017.

Desafíos claves

- 1. Garantizar que la progresividad arancelaria no impida a los países en desarrollo aprovechar los posibles beneficios del comercio pesquero.
- 2. Reducir los obstáculos al comercio (como los requisitos de importación y los elevados derechos de importación), fomentando así el comercio regional pesquero entre los países en desarrollo.
- 3. Garantizar que las medidas no arancelarias no supongan un obstáculo innecesario al comercio pesquero y fortalecer la capacidad de los países exportadores para cumplir con los requisitos de importación cambiantes, en particular con respecto a los sistemas privados de certificación.
- 4. Disponer de un conjunto de reglas comerciales multilaterales para las subvenciones a la pesca a fin de evitar distorsiones en el acceso a los recursos, considerando los problemas de sostenibilidad y garantizando el espacio normativo necesario para los países en desarrollo.

⁵ Las subvenciones no agrícolas están cubiertas por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC).

⁶ Párrafo 28: « En el contexto de estas negociaciones, los participantes también procurarán aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC con respecto a las subvenciones a la pesca, habida cuenta de la importancia de este sector para los países en desarrollo ».

⁷ Incluso « mediante la prohibición de determinadas formas de subvenciones a la pesca que contribuyan al exceso de capacidad y la sobrepesca ». Los países acordaron detallar rápidamente el futuro trabajo en este ámbito, « incluyendo la naturaleza y el alcance de esas disciplinas, con inclusión de la transparencia y la exigibilidad ».

⁸ El Objetivo de Desarrollo Sostenible 14.6 establece la meta de prohibir, de aquí a 2020, ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad, la sobrepesca y la pesca INDNR, reconociendo la necesidad de un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y el mandato de la OMC para regular este asunto.