



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

S

CONSULTA TÉCNICA SOBRE LA UTILIZACIÓN DE SUBVENCIONES EN EL SECTOR PESQUERO

Roma, Italia, 30 de junio – 2 de julio de 2004

INICIATIVA TÉCNICA MUNDIAL SOBRE LAS SUBVENCIONES A LA PESCA

RESUMEN

Las políticas pesqueras nacionales que utilizan subvenciones son polémicas tanto a nivel nacional como internacional. En un intento de solucionar algunas de estas controversias, los Miembros de la OMC están examinando ahora las que conducen a una pesca excesiva y están tratando de llegar a un acuerdo sobre la manera de someter su utilización a una disciplina. En el presente documento se propone una “iniciativa técnica mundial” que generaría información de utilidad, entre otros, para los participantes en los debates en el marco de la OMC. Antes de describir la “iniciativa técnica mundial”, en el presente documento se señalan cuatro cuestiones importantes relacionadas con las subvenciones y la pesca: i) la sobrecapacidad y la pesca excesiva; ii) la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR); iii) los medios de subsistencia y las dimensiones sociales del desarrollo sostenible; iv) la manera de tener debidamente en cuenta la situación especial de los países en desarrollo. En el documento se examinan y describen, para cada una de estas cuatro cuestiones, los intentos que se han hecho para abordarlas y se llega a la conclusión de que, si bien se han realizado progresos en la comprensión de los factores y procesos subyacentes, todavía queda mucho por investigar. La investigación empírica es técnicamente compleja y parece que faltan los incentivos necesarios, en particular por parte de los gobiernos. A fin de superar estas dificultades, se ha formulado la iniciativa técnica mundial que se propone para generar, durante un período de 18 meses, información relativa a los efectos observados de las subvenciones, concentrándose en particular en la pesca excesiva y garantizando al mismo tiempo la confidencialidad, así como la exactitud y equidad de la información que se obtendrá utilizando los mejores métodos científicos disponibles.

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de la FAO están disponibles en Internet en www.fao.org

I. CONTEXTO

1. En los últimos decenios, diversos gobiernos interesados en promover el desarrollo económico y deseosos de garantizar el bienestar social han suministrado a agricultores, empresarios y sociedades ayuda económica en forma de subvenciones.
2. Entre las subvenciones mejor conocidas figuran las suministradas a los agricultores. Sin embargo, también los pescadores han recibido subvenciones, y en muchas formas diferentes¹. Como ejemplos de subvenciones a la pesca cabe mencionar: la aplicación de impuestos más bajos al combustible de las embarcaciones de pesca en comparación con el destinado a otros usos; tipos de intereses inferiores a los del mercado para los préstamos destinados a financiar la construcción de embarcaciones de pesca, etc.
3. Las políticas económicas que se basan en la utilización de subvenciones son polémicas. Con frecuencia generan controversias no sólo a nivel nacional, sino también internacional, entre receptores y no receptores. Como es bien conocido, así ocurre con las subvenciones a la pesca, que están abordando, entre otros, los Miembros de la OMC dedicados a examinar la manera de imponer una disciplina al respecto en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

II. PRINCIPALES CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS SUBVENCIONES

4. Los desacuerdos en relación con las subvenciones suelen tener su origen en opiniones divergentes acerca de sus efectos, pero no sobre los de todos ellos. Algunos efectos los experimentan los receptores de dichas subvenciones, pero a veces también se ven afectados por ellas quienes no las reciben.
5. En el presente documento, los efectos inmediatos– o de primer orden– son los que experimentan los receptores de las subvenciones. Hay por lo menos dos aspectos de interés en estos efectos de primer orden. En primer lugar, la consecuencia inmediata para los receptores de las subvenciones es una mejora de los resultados económicos de sus actividades, debido a la reducción de los costos o el aumento de los ingresos que se derivan de la subvención². En segundo lugar, la mejora de los resultados económicos de la empresa permitirá al pescador o a la

¹ Véanse las págs. 9 y 10 del Informe de Pesca N° R638: “Informe de la Consulta de Expertos sobre Incentivos Económicos y Pesca Responsable”, Roma, 28 de noviembre – 1° de diciembre de 2000.

² En realidad, si no se obtuvieran tales efectos la mayoría de los economistas dirían que no había funcionado ninguna subvención.

empresa pesquera aplicar una estrategia de producción (o de pesca) de un carácter o una intensidad diferentes.

6. Estos efectos de primer orden de las subvenciones no suelen ser motivo de debate. De hecho, la mayoría de las personas relacionadas con las subvenciones y la pesca están de acuerdo en que los receptores directos de las subvenciones suelen estar mejor con las subvenciones que sin ellas, por lo menos a corto o medio plazo. Asimismo, parecen compartir la opinión de que es más frecuente que las subvenciones provoquen un cambio de estrategia de producción por parte del receptor, bien manteniendo sus actividades de pesca en situaciones en las cuales de no haber recibido una subvención las habría abandonado o produciendo más y/o con un costo más bajo al tratar de aumentar sus ingresos globales.

7. En este documento, las modificaciones de las condiciones de producción, tanto de los receptores como de los no receptores de subvenciones, se consideran efectos de segundo orden. Las controversias que han surgido en torno a las subvenciones suelen referirse a estos efectos de segundo orden. Quienes experimentan estos efectos son fundamentalmente los pescadores y otros usuarios no consumidores de los recursos acuáticos. Sin embargo, probablemente también se verán afectados por estos efectos de segundo orden de las subvenciones a la pesca quienes se dedican al comercio del pescado o de la vasta gama de bienes y servicios que requiere la industria pesquera. El efecto se transmite desde los pescadores receptores de las subvenciones a los comerciantes y los pescadores que no las reciben mediante la reducción de las poblaciones de peces o el empeoramiento de las condiciones de comercialización. En la actualidad, los efectos de las subvenciones a la pesca en el comercio internacional están reglamentados en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

8. Durante los últimos años, se ha defendido cada vez más el argumento de que hay una vinculación entre las subvenciones y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR) y que las subvenciones pueden agravarla.

9. En este documento se examinan cuatro cuestiones, o controversias, relacionadas con las subvenciones al sector pesquero y su utilización. Las dos primeras cuestiones se pusieron de relieve en el 25º período de sesiones del Comité de Pesca de la FAO. Se trata de los efectos de las subvenciones en la *sobrecapacidad y las poblaciones de peces* y su contribución a la pesca INDNR³. En el documento se abordan a continuación las otras dos cuestiones importantes. Son: i) las subvenciones y los medios de subsistencia; y ii) las subvenciones y el caso especial de los países en desarrollo.

10. Algunos consideran que la definición de subvenciones es una cuestión distinta de las otras examinadas más arriba. En este documento se sostiene que tal vez no sea realista tratar de solucionar esta cuestión de manera aislada⁴. Podría ser más provechoso abordar las definiciones

³ En el 25º período de sesiones del Comité de Pesca de la FAO (COFI) se pidió que en esta consulta técnica se otorgara la debida importancia a estas dos cuestiones. Véase el párr. 73 del Informe de Pesca N° 702: "Informe del 25º período de sesiones del Comité de Pesca", Roma 24-28 de febrero de 2003.

⁴ En diciembre de 2000, la Consulta de Expertos de la FAO sobre Incentivos Económicos y Pesca Responsable llegó a la conclusión de que: i) ninguna de las definiciones de subvención utilizadas normalmente es adecuada para un análisis completo de sus efectos sobre el comercio y la sostenibilidad en la pesca y la acuicultura; ii) no hay ninguna definición de subvenciones que la Consulta recomiende como única para la medición, análisis y debate político de las subvenciones en el sector pesquero; y iii) se necesitan definiciones para cuatro conjuntos de subvenciones, a fin de

de subvención para cada cuestión por separado y establecerlas como parte de cualquier acuerdo específico de una cuestión.

11. Al examinar la definición de subvenciones se debe tener cuidado para no mezclar la definición del *concepto de subvención* con la definición de las *categorías de las subvenciones*. Una vez establecidas las categorías, hay que llegar a un acuerdo acerca de los *tipos de subvenciones* que deben asignarse a las distintas categorías.

12. A la vista de la gran variedad de subvenciones diferentes en el sector pesquero, la definición o identificación de las categorías de subvenciones es un paso natural en la simplificación necesaria para seguir avanzando en el análisis y el debate de cualquiera de las numerosas cuestiones relacionadas con la pesca y las subvenciones. Se han propuesto varias categorías de subvenciones diferentes, en particular en relación con las subvenciones y la sobrecapacidad. Se está debatiendo su idoneidad.

2.1 Sobrecapacidad y pesca excesiva

Planteamiento de la cuestión

13. Está ampliamente admitido que la mayoría de las poblaciones de peces sometidas a explotación comercial han llegado a su límite y no pueden soportar un aumento ulterior de las actividades pesqueras. Se reconoce asimismo que las subvenciones suministradas a los propietarios de flotas pesqueras que participan en actividades de pesca que realmente no se limitan a un nivel sostenible de explotación⁵, pueden conducir a una ampliación de la flota, con la consiguiente situación de ‘sobrecapacidad’⁶. La disminución de las poblaciones, y probablemente de la captura por unidad de esfuerzo, derivada de la sobrecapacidad agravará a su vez la situación de los pescadores que explotan las mismas poblaciones pero que no reciben subvenciones⁷.

adelantar en la medición, análisis y examen de las subvenciones en el sector pesquero y la acuicultura. Del párrafo 31 del Informe de Pesca de la FAO N° R638.

⁵ La mayoría de los regímenes de ordenación actualmente en vigor, como muchos alegan, no dan lugar a un control efectivo de las actividades de pesca.

⁶ El término ‘sobrecapacidad’ se utiliza para describir una situación en la que la capacidad combinada de pesca disponible que se va a utilizar es superior a la necesaria para alcanzar a largo plazo el “rendimiento establecido” de la pesquería donde se emplea habitualmente la capacidad de pesca o la flota. Así pues, el término “sobrecapacidad” transmite un mensaje a los administradores de las pesquerías. Esto significa que si las poblaciones de peces objeto de captura por parte de las flotas no están todavía en peligro de descender por debajo de su nivel óptimo, se podría llegar a esa situación si no se adoptan las medidas necesarias. El término “capacidad excesiva” se utiliza algunas veces como sinónimo de “sobrecapacidad”. Sin embargo, para quienes estudian estos fenómenos ambos términos tienen un contenido muy diferente. La diferencia más manifiesta es que la “capacidad excesiva” se puede determinar *a posteriori* sin conocer la situación de las poblaciones, mientras que esto no es aplicable a la “sobrecapacidad”. La sobrecapacidad describe una relación entre, por una parte, la capacidad de una flota para la captura del pescado y, por la otra, la probabilidad de que las poblaciones de peces que se están explotando (y que, por consiguiente, se deben conocer las condiciones de las poblaciones y del reclutamiento) puedan soportar dicho esfuerzo de pesca a largo plazo sin que se registre una disminución de los ingresos. La medición de la “capacidad excesiva” indica simplemente que hay una capacidad de pesca no utilizada en una flota.

⁷ Así pues, esta cuestión se refiere a los efectos de segundo orden.

14. La controversia acerca de las subvenciones por una parte y la sobrecapacidad y la pesca excesiva por otra se concentra más en el *remedio* que se propone –es decir, la prohibición de las subvenciones al sector pesquero– que en el propio diagnóstico. Quienes se oponen al remedio mantienen en general la opinión de que, aunque el diagnóstico sea correcto, es demasiado simplista y que, por la misma razón, el remedio propuesto podría resultar ineficaz.

15. Quienes se oponen a una prohibición completa de las subvenciones a la pesca suelen argumentar que: i) en la industria pesquera hay algunos otros factores que provocan la aparición de sobrecapacidad –y posteriormente de pesca excesiva–, lo cual se demuestra por el hecho de que también se ha observado pesca excesiva en casos en que no se reciben subvenciones, ii) de ningún modo está clara la proporción del aumento de la capacidad de pesca y la posterior disminución de las poblaciones que se debe a las subvenciones y la proporción que se deriva de la influencia de los “otros” factores; y iii) si el esfuerzo se controla de forma rigurosa, los pescadores no podrán aumentar sus actividades de pesca como respuesta a las subvenciones, por lo que –desde el punto de vista específico de la sostenibilidad de las poblaciones de peces en libertad– las subvenciones serán inofensivas.

16. Otro argumento que a veces se expone contra dicha prohibición se basa en lo que los economistas consideran con frecuencia la razón “aceptable” para las subvenciones: las subvenciones con un plazo prefijado pueden ayudar a las ‘industrias nacientes’ a superar las deficiencias del mercado. Este es un motivo que suelen utilizar los países en desarrollo cuando afirman que deberían tener derecho a utilizar las subvenciones para facilitar el establecimiento de “industrias pesqueras nacientes”, práctica que los países que ahora son desarrollados han utilizado en el pasado⁸.

17. Por último, se ha señalado a menudo que las subvenciones pueden tener un efecto beneficioso en las poblaciones de peces en libertad si se utilizan como incentivo para reducir el esfuerzo y la capacidad de pesca.

Intentos de resolver la cuestión

i) Debates a nivel intergubernamental

18. Durante el último decenio se han celebrado debates a nivel intergubernamental sobre las subvenciones a la pesca, fundamentalmente en el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) de la OMC. En dicho Comité, los países que pedían una disciplina mayor para las subvenciones a la pesca aparentemente mantenían la opinión de que el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias no reglamentaba suficientemente la utilización de las subvenciones para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de peces en libertad.

19. En la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha, Qatar, en noviembre de 2001, los Ministros convinieron en celebrar negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las

⁸ Véase la pág. 12 del Documento Técnico de Pesca N° 437, “Introducción a las subvenciones pesqueras”, FAO, Roma, 2004.

disciplinas previstas en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos y la eficacia de estos Acuerdos. Se acordó además que, en el contexto de estas negociaciones, los participantes también procurarían aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC con respecto a las subvenciones a la pesca, teniendo en cuenta la importancia de este sector para los países en desarrollo⁹.

20. Si bien no hay todavía un acuerdo completo entre los principales países con actividades pesqueras sobre la mejor manera de abordar la cuestión de las subvenciones a la pesca y sus efectos en relación con la sobrecapacidad y, por consiguiente, con las poblaciones de peces en libertad, hay un convencimiento general de que, en orden a proteger las poblaciones de peces en libertad las subvenciones a la pesca deben estar sujetas a una utilización convenida y limitada.

ii) Investigación y determinación de los hechos

21. Dado que la cuestión de las subvenciones se ha convertido en un elemento central de los debates sobre la política pesquera, los gobiernos, las universidades y las ONG se han esforzado por descubrir más hechos acerca de las subvenciones y sus efectos. Estos esfuerzos se han notificado en un documento informativo que se ha puesto a disposición de esta Consulta Técnica y que se resume brevemente en los párrafos que figuran a continuación¹⁰.

22. La investigación se ha concentrado en: i) el establecimiento del volumen, o la magnitud, de las subvenciones; ii) la identificación de los distintos tipos de subvenciones; y, pero en menor medida, iii) la determinación de los efectos de las subvenciones y su carácter.

23. La FAO señaló a la atención mundial las subvenciones en 1992, cuando publicó un estudio teórico de la situación económica de la pesca en el mundo. Del estudio se desprende que, al final de los años ochenta, el valor de las subvenciones era equivalente a una proporción importante del valor sobre muelle de las capturas mundiales.

24. En exámenes posteriores, que siguieron a los cambios radicales de las políticas económicas por parte de varios países pesqueros importantes, se informó de que las subvenciones mundiales eran del orden de 15 000 a 20 000 millones de dólares EE.UU. anuales. En los mismos estudios se ha llegado a la conclusión de que la mayoría de estas subvenciones se concedían a la industria pesquera de las economías industrializadas¹¹.

25. Debido a la opinión general de que no todas las subvenciones son malas para el estado de las poblaciones, ha ido en aumento el interés por desglosar las subvenciones en categorías de “buenas” y “malas”, considerándose buenas las que fomentan la conservación de las poblaciones

⁹ Del artículo 28 de la Declaración Ministerial de la OMC de Doha, adoptada el 14 de noviembre de 2001.

¹⁰ TC SUB/2004/Inf. 3 “Understanding the Impact of subsidies in fisheries; a review of ongoing work and recent activities”.

¹¹ Hay que señalar que los métodos aplicados por la FAO para estimar las “subvenciones a la pesca” en el estudio de 1992 difieren de manera significativa de los utilizados en estudios posteriores sobre este tema. En el estudio de 1992, la estimación de las subvenciones se estableció como diferencia entre los costos previstos (incluidos la depreciación y los intereses sobre el capital invertido) y los ingresos. En estudios posteriores se ha intentado determinar categorías específicas de subvenciones y sumarlas luego para llegar al total.

y malas las que provocan sobrecapacidad y sucesivamente pesca excesiva. Son muchos los que opinan que las transferencias financieras de los gobiernos¹² que sirven para pagar la ordenación de la pesca, o para la reducción de la capacidad pesquera, quedan comprendidas en la categoría de las subvenciones “buenas”.

26. Apenas se han realizado estudios sobre los efectos de la subvenciones. La mayor parte de la bibliografía sobre este tema es conceptual. Hay una ausencia casi total de estudios empíricos¹³.

Propuestas para el trabajo ulterior orientado a promover una solución a la controversia relativa a las subvenciones, la sobrecapacidad y la pesca excesiva

27. Hasta ahora, el debate internacional ha dado como resultado una convergencia de opiniones acerca de la magnitud del problema de las subvenciones, de las condiciones de la ordenación de la pesca que modifican los efectos de las subvenciones y de las categorías de subvenciones que habría que someter a disciplina en orden a detener la pesca excesiva. Sin embargo, para permitir a los gobiernos formular políticas específicas y estrategias de ordenación no hay que limitarse a estos resultados. Preferiblemente se debería responder a las preguntas siguientes: ¿Cómo se ha de distinguir entre los tipos de subvenciones buenos y malos? ¿Cómo hay que estimar la relación cuantitativa entre las subvenciones y los efectos de segundo orden? Y, ¿cómo se han de abordar los efectos múltiples de las subvenciones?

28. ¿Qué subvenciones a hay que prohibir -o reglamentar de otra manera su utilización- porque “aumentan la capacidad” y pueden llevar a una sobrecapacidad? ¿Qué subvenciones están a uno y otro lado de la línea que separa las subvenciones "buenas" de las "malas"? No parece que sea totalmente evidente la manera de asignar las subvenciones en las dos categorías situadas a ambos lados de esta línea. El debate de este asunto ha comenzado pero no ha concluido¹⁴.

29. No se conoce la “eficacia” de las subvenciones. ¿Puede un descuento de un millón de dólares en el combustible provocar al final una disminución de las poblaciones tan grande como una cantidad similar en subvenciones para la construcción de embarcaciones en condiciones semejantes de ordenación de la pesca? ¿Tiene una subvención al combustible por un valor de 10 000 dólares los mismos efectos en una pesquería de camarones del Atlántico Norte que en otra del Golfo de Bengala? Cuantas más respuestas se se den a este tipo de preguntas más fácil será llegar a un acuerdo sobre la manera de someter a disciplina la utilización de las subvenciones.

30. Como se ha mencionado antes, la mayor parte de las subvenciones, además de beneficiar a los receptores (efectos de primer orden), tienen varios efectos de segundo orden. Las subvenciones permitirán la existencia de distintas estrategias de pesca y con frecuencia aumentarán el esfuerzo pesquero por parte de quienes las reciben. Esto afectará a las poblaciones de peces en libertad y con toda probabilidad se reducirán las capturas por unidad de esfuerzo de pesca para todos los participantes en la pesquería. Estos cambios tendrán muy probablemente repercusiones en los mercados tradicionalmente abastecidos por los pescadores subvencionados. De esta manera se modificará el éxito de los pescadores no subvencionados que suministran

¹² La OCDE limitó su reciente estudio a las “transferencias financieras de los gobiernos” .

¹³ El PNUMA ha respaldado la labor empírica mediante cuatro estudios monográficos en países, dos de los cuales están en curso. El análisis ha sido exploratorio y descriptivo y constituye un ejemplo raro de trabajo empírico sobre el terreno. Para más información, véase el documento TC-SUB/2004/Inf. 4.

¹⁴ La mayoría de los economistas mantendrían que todas las subvenciones aumentan la capacidad, salvo las que suprimen o reducen la capacidad en la flota o de pesca. Los administradores de pesquerías probablemente tendrían una opinión más concreta y pragmática sobre esta cuestión.

pescado en esos mismos mercados. Así pues, se verán afectados incluso los pescadores que no participan en la explotación de las poblaciones en las que trabajan los pescadores subvencionados.

31. Cuando los gobiernos proporcionan subvenciones, deben tener en cuenta todos los efectos de segundo orden importantes. Por consiguiente, cuando los gobiernos tengan intención de modificar su utilización de las subvenciones, con independencia del motivo, muy probablemente desearán examinar el mayor número posible de efectos de segundo orden de esas mismas subvenciones. La realización de estudios normativos y empíricos para establecer esos efectos podría contribuir a adelantar en el debate sobre esta cuestión. Durante el 25º período de sesiones del Comité de Pesca (COFI), muchos Miembros recomendaron la realización de tales estudios¹⁵.

2.2 Pesca INDNR

32. Hay un consenso internacional en el sentido de que la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada es indeseable y se debe evitar, desalentar y eliminar. Se ha alcanzado un acuerdo internacional sobre las medidas que hay que adoptar a este efecto¹⁶. Cuando hay pesca INDNR no sólo se ven afectadas las poblaciones de peces en libertad, sino también los ecosistemas acuáticos. Por su propia índole, la pesca INDNR¹⁷ tenderá a aumentar la capacidad de pesca en cualquier pesquería, a menudo por encima de los niveles de capacidad autorizados. Asimismo, una consecuencia es que en las pesquerías donde es común la pesca INDNR el pescado obtenido legalmente se encuentra con la competencia de productos más económicos de origen INDNR.

33. La pesca es una actividad económica y la INDNR no es una excepción. Los pescadores, empresas y/o sociedades que tengan que elegir entre la pesca legal o la INDNR adoptarán una decisión a favor o en contra de una u otra de estas alternativas por lo menos en parte en función de los resultados económicos más probables. Por consiguiente, cualquier actuación -con independencia de su origen- que “mejore” los resultados económicos probables de la pesca INDNR se puede considerar como alentadora de esta práctica.

34. El interés internacional en la pesca INDNR se ha concentrado fundamentalmente en las pesquerías de alta mar. Se ha estimado que la captura INDNR es sustancial en varias de estas pesquerías y se han adoptado diversas medidas relacionadas con el comercio en orden a reducir y eliminar esta práctica. Dichas medidas se han acordado en las OROP pertinentes y luego sus Estados miembros, o los que cooperan con ellas, las han aplicado. Hasta ahora, en ninguna de las medidas acordadas en las OROP para combatir la pesca INDNR se han identificado subvenciones como directamente vinculadas a este tipo de pesca¹⁸.

¹⁵ Véase el párrafo 72 del Informe de Pesca N° 702.

¹⁶ “Plan de acción internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, FAO 2002 (PAI- INDNR).

¹⁷ Realizan pesca ilegal las embarcaciones de países que son parte en una organización regional de ordenación pesquera (OROP) pero que trabajan infringiendo sus normas o en las aguas de un país sin disponer de permiso. La pesca no declarada es la captura cuya notificación a las autoridades nacionales pertinentes o las OROP es nula o equívoca. Realizan pesca no declarada las embarcaciones sin nacionalidad o con pabellón de Estados que no son parte en las OROP pertinentes y que, por consiguiente, no se consideran vinculadas a sus normas (véase los párrafos ... del PAI-INDNR).

¹⁸ No hay información clara en cuanto a si se han propuesto o no medidas en estos órganos- pero no se han aceptado- para someter las subvenciones a la pesca a una disciplina a fin de combatir la INDNR.

Intentos de resolver la cuestión

i) Debates a nivel intergubernamental

35. El Plan de aplicación, adoptado en septiembre de 2002 en Johannesburgo en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible estipula que: “*Se invita a los Estados a ... eliminar los subsidios que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, así como al exceso de capacidad*”¹⁹. El Comité de Pesca de la FAO, en su reunión celebrada en febrero de 2003, invitó a los Miembros a formular “*...un mandato práctico para examinar los efectos de las subvenciones en los recursos pesqueros, por ejemplo los efectos en la pesca INDNR y en la sobrecapacidad*”²⁰.

36. En otras reuniones internacionales²¹ los gobiernos han abordado también la necesidad de coordinar los esfuerzos nacionales en relación con la pesca INDNR, en particular con la que se realiza en alta mar. Las conclusiones han sido en general favorables a seguir las directrices estipuladas en el PAI- INDNR²². Sin embargo, en estas reuniones no parece que se haya prestado una atención específica, detallada y amplia a las subvenciones en el marco del examen de los factores que promueven la pesca INDNR.

ii) Investigación y determinación de los hechos

37. El Comité de Pesca de la OCDE está examinando la cuestión de la pesca INDNR y la manera de contrarrestarla. Se están estudiando las subvenciones como uno de los elementos económicos y sociales que inducen a las actividades de pesca INDNR.

38. En 2003, los representantes de organizaciones intergubernamentales que participaron en una reunión en la que se examinaba la coordinación del trabajo sobre las subvenciones al sector pesquero señalaron que: “El marco económico básico para analizar la pesca INDNR es similar al utilizado con la pesca no INDNR. Por consiguiente, la pesca INDNR se podría analizar una vez establecida la vinculación económica/operacional entre las subvenciones y la sobrecapacidad”²³.

¹⁹ Párr. 31, apartado “f”, del plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

²⁰ Párr. 73 del “Informe del 25º periodos de sesiones del Comité de Pesca”, Informe de Pesca N° 702, FAO, Roma, 2003.

²¹ Entre otras cosas: i) En la reunión del G8 de Evian, celebrada en junio de 2003, se exigió la aplicación urgente del PAI- INDNR; ii) la pesca INDNR forma parte del programa de trabajo del Comité de Pesca de la OCDE.

²² El ejemplo más reciente es el Taller sobre actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, organizado por la OCDE en París los días 19 y 20 de abril de 2004, cuyos resultados se notificaron en el 93º período de sesiones del Comité de Pesca de la Organización, celebrado los días 21-23 de abril de 2004.

²³ Párr. 46, Informe de Pesca de la FAO N° 719 “ Informe de la tercera reunión especial de organizaciones intergubernamentales sobre programas de trabajo relativos a las subvenciones en el sector pesquero”, Roma, julio de 2003.

Posible trabajo ulterior para promover una solución de la controversia sobre subvenciones-pesca INDNR

39. El trabajo ulterior se podría encaminar al establecimiento de una vinculación entre las subvenciones y la pesca INDNR, a fin de respaldar la formulación de estrategias que garanticen la eliminación de cualquier posible incentivo a la pesca INDNR mediante la concesión de subvenciones. Además de intentar determinar los tipos o clases de subvenciones que han llevado a la pesca INDNR en el pasado, una tarea inicial podría consistir en establecer una serie de criterios que permitan identificar qué subvenciones son “buenas” o “malas”, teniendo en cuenta sus efectos en la pesca INDNR.

40. Los países tal vez descubran que tienen un interés compartido por tratar de establecer la función de diversas clases de subvenciones en la promoción/restricción de la pesca INDNR. Estos intereses compartidos probablemente serán bastante manifiestos con respecto a la pesca en alta mar, pero también podría ser motivo de preocupación la pesca de las poblaciones de peces en libertad que están presentes, de manera permanente o durante una parte del año, en las inmediaciones de una zona económica exclusiva o en otras zonas bajo jurisdicción nacional.

III. OTRAS CUESTIONES

41. Hay algunas otras cuestiones que se han mencionado en el debate internacional sobre las subvenciones a la pesca. En la actualidad es poco lo que se conoce, y menos en lo que se está de acuerdo, acerca de las vinculaciones entre estas cuestiones y los efectos de las subvenciones en la sobrecapacidad y la pesca INDNR y no sería prudente afirmar que no tienen significación o importancia a la hora de adoptar medidas encaminadas a reducir la sobrecapacidad y eliminar la pesca INDNR.

42. Una de estas cuestiones es la relativa a las políticas fiscales específicas de la pesca, que todavía no se ha afrontado con eficacia en los debates políticos sobre las subvenciones. Estas políticas se pueden considerar como “subvenciones negativas”. Los pescadores y otros participantes en el sector pesquero que se ven obligados a pagar gravámenes oficiales específicos del sector (por ejemplo, derechos para la concesión del acceso, derechos de licencia, impuestos a la exportación)²⁴, alegarán que están en una situación competitiva diferente y peor con respecto a quienes no pagan gravámenes semejantes. Esta cuestión probablemente entrará a formar parte del debate sobre las subvenciones a la pesca antes de que se pueda alcanzar un acuerdo internacional sobre la manera de imponer una disciplina.

43. El debate internacional sobre las subvenciones se ha concentrado en el sector de la pesca de captura. Sin embargo, dada la creciente importancia de la acuicultura y la frecuencia de la integración vertical²⁵, parece probable que, para que un acuerdo sobre la manera de utilizar o no

²⁴ La “especificidad” de las políticas económicas de los gobiernos es un criterio esencial para definir las subvenciones con arreglo al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Quienes alegan que los impuestos, gravámenes, etc. no son sino “subvenciones negativas” encontrarán que los instrumentos de política fiscal específicos de la pesca podrían considerarse suficientemente específicos para anular el efecto de las subvenciones “positivas”.

²⁵ Captura/cultivo, elaboración y comercialización a cargo de la misma compañía o sociedad.

las subvenciones en el sector pesquero sea eficaz y equitativo, debe incluir la acuicultura y las actividades posteriores a la extracción.

44. Se debe prestar atención asimismo a otras dos cuestiones importantes: i) ¿Cómo afectan las subvenciones a los medios de subsistencia, tanto de quienes las reciben como de quienes no las reciben? Y ii) ¿Cuáles son los efectos de las subvenciones comparadas internacionalmente?— O expresado de manera diferente y conforme a la terminología utilizada en el Plan de aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y la Declaración de Doha, ¿Cómo se reflejan los intereses de los países en desarrollo en la evaluación de las vinculaciones entre las subvenciones y sus diversos efectos (de segundo orden)?

3.1 Medios de subsistencia y dimensiones económicas y sociales del desarrollo sostenible

45. Los efectos de las subvenciones en las personas y en sus medios de subsistencia no han recibido mucha atención en los últimos debates acerca de las subvenciones a la pesca y sus efectos. Tal vez esto explique por qué se incluyó en el informe del 25º período de sesiones del Comité de Pesca de la FAO, celebrado en febrero de 2003, la siguiente declaración: *“Un gran número de países en desarrollo hicieron hincapié en que, al evaluar el papel de las subvenciones en sus sectores pesqueros, era necesario prestar también una cuidadosa atención a sus efectos sobre las dimensiones económica y social del desarrollo sostenible y, en particular, sobre su uso como instrumento de política económica encaminado, entre otras cosas, a estimular el crecimiento sostenible de sus sectores pesqueros nacionales, a reducir y mitigar la pobreza de las comunidades pesqueras y las familias de pescadores y a mejorar la seguridad alimentaria”*²⁶.

46. La calidad de vida de las comunidades que dependen de la pesca es motivo de preocupación a nivel mundial y tiene particular importancia para los países en desarrollo. La mayor precariedad de los medios de subsistencia dependientes de la pesca en los países en desarrollo no es una consecuencia de la vulnerabilidad de los recursos acuáticos (que es la misma en las economías tanto desarrolladas como en desarrollo), sino de una disponibilidad desigual de recursos económicos, así como de los diferentes grados de movilidad y organización de la vida comunitaria. En particular, la ausencia de redes oficiales de seguridad (que son normales en las economías industriales ricas, pero no en las economías en desarrollo) puede tener consecuencias enormes y trágicas en determinadas personas o grupos sociales para los cuales la pesca deja de ser una fuente de medios de subsistencia.

47. No se puede ignorar el hecho de que las subvenciones contribuyen de manera inmediata y positiva a los medios de subsistencia de los pescadores que las reciben, con independencia de sus efectos negativos, como su posible contribución a la sobrecapacidad y/o la pesca INDNR. Por consiguiente, los funcionarios encargados de las subvenciones a la pesca deben disponer de algún método de estimación y comparación de los costos y beneficios. En general, los costos serán los derivados del creciente aumento de la pesca INDNR y de la sobrecapacidad y pesca excesiva, mientras que los beneficios son los que reciben los pescadores y todos los demás receptores directos de las subvenciones. Parece que si se pudiera alcanzar un acuerdo sobre la manera de

²⁶ Párr. 75 “Informe del 25º período de sesiones del Comité de Pesca”, Informe de Pesca N° 702, FAO, Roma, 2003.

determinar, cuantificar y evaluar estos costos y beneficios sería más fácil llegar a un consenso sobre la pregunta más amplia de cuál es la política más apropiada con respecto a las subvenciones y la pesca.

48. Sobre esta cuestión, que preocupa tanto a los países en desarrollo como a las economías industriales, el avance en el debate internacional será lento mientras no se aporten más hechos. Hay que investigar para adaptar las metodologías sobre los costos/beneficios. La adaptación de tales metodologías exigiría una labor normativa²⁷ y estudios monográficos.

49. Sin embargo, en el momento de preparar el presente documento hay poca información disponible sobre los efectos de las subvenciones a la pesca en las dimensiones económica y social del desarrollo sostenible. Además, parece escasa o nula la investigación en curso sobre la evaluación de la importancia de las subvenciones para los medios de subsistencia dependientes de la pesca o sobre la comprobación de metodologías relativas a los costos/beneficios que permitan comparar los beneficios obtenidos con los gastos efectuados. Si hubiera metodologías aprobadas internacionalmente constituirían una contribución positiva²⁸.

3.2 Comparación internacional de las subvenciones y sus efectos o cómo tener debidamente en cuenta la situación especial de los países en desarrollo

50. Los debates a nivel intergubernamental sobre las subvenciones en el sector pesquero suelen reflejar un acuerdo compartido en el sentido de que la función y los efectos de las subvenciones a la pesca en los países en desarrollo no son idénticos a los que se observan en los países desarrollados. De ahí la afirmación repetida muchas veces de que se deben tener en cuenta “las condiciones especiales” de los países en desarrollo a la hora de realizar exámenes o negociar futuros acuerdos. La opinión de que es necesario investigar los efectos de las subvenciones en las economías en desarrollo va ganando terreno²⁹.

51. No obstante, ¿cuáles son esas “condiciones especiales” de los países en desarrollo con respecto a los efectos de las subvenciones a la pesca? Con independencia de la respuesta que se pueda dar a esta pregunta, es evidente que el simple reconocimiento de que existen tales condiciones implica el acuerdo de que no se espera de los países en desarrollo, ni se les exige, que cumplan todas las disposiciones de un determinado arreglo o acuerdo, o por lo menos no con la misma rapidez que los países desarrollados³⁰. Cabe suponer que dicho acuerdo es válido también en relación con las subvenciones a la pesca.

²⁷ Ya se ha realizado parte del trabajo normativo. Véase el Documento técnico de pesca N° 438: “Guide for identifying, assessing and reporting on subsidies in the fisheries sector”, FAO, Roma, 2004.

²⁸ Véase el “Resumen del Presidente”, páginas 6 y 7, del “Taller del PNUMA sobre los efectos de las políticas relacionadas con el comercio en la pesca y medidas necesarias para su gestión sostenible”, Ginebra, Suiza, 15 de marzo de 2002.

²⁹ Véase la sección sobre “moving forward” en el informe del “Taller del PNUMA sobre las subvenciones a la pesca y la ordenación sostenible de las actividades pesqueras”, Ginebra, 26-27 de abril de 2004.

³⁰ Esto, a su vez, se basa en la hipótesis de que durante el “período de gracia” las condiciones económicas y sociales de los países en desarrollo cambian de manera que su situación pasa a ser, si no igual, al menos prácticamente comparable a la de los países desarrollados.

52. Así pues, no se trata de saber si las “condiciones especiales” justifican la existencia de normas más suaves para los países en desarrollo, sino hasta qué punto más suaves y/o durante cuánto tiempo.

53. El debate sobre la manera de abordar las subvenciones que provocan sobrecapacidad y pesca excesiva parece avanzar en particular con respecto a la pesca moderna, con una gran intensidad de capital, que se realiza en alta mar. Si este avance es posible no se debe a que las pruebas empíricas indiquen de manera inequívoca unas conclusiones específicas. Por el contrario, hay pocas pruebas empíricas acerca de los efectos de las subvenciones en la sobrecapacidad³¹. Este avance ha sido posible porque los interesados están generalmente de acuerdo en que las teorías macroeconómicas y microeconómicas utilizadas para pronosticar los resultados son aplicables y fidedignas y en que no es necesario verificar las conclusiones mediante investigaciones empíricas.

54. Hay razones para prever que la aplicación de teorías económicas normalizadas al estudio de los efectos de las subvenciones en la pesca de los países en desarrollo, normalmente en pequeña escala, con artes de pesca múltiples y de numerosas especies, encontrará dificultades. Ante todo, no es cierto ni mucho menos que las decisiones sobre la producción (implícitas en los modelos bioeconómicos) previstas para los pescadores en pequeña escala que reciben subvenciones sigan una pauta similar a las de los receptores de subvenciones que gestionan embarcaciones de pesca con una gran intensidad de capital y modernas. En segundo lugar, existe también la dificultad práctica debida a la ausencia de datos. Para muchas pesquerías artesanales en pequeña escala, si no para la mayoría, cabe suponer que no se podrá disponer de los datos necesarios para su utilización en modelos bioeconómicos multianuales. En tercer lugar, a la hora de utilizar instrumentos tradicionales de política económica hay que tener en cuenta los aspectos peculiares, estructurales, sociales e institucionales que caracterizan a las economías de los países en desarrollo, a fin de obtener resultados semejantes a los que normalmente se derivan de la aplicación de los mismos instrumentos de políticas en los países desarrollados.

55. Parece probable que en la investigación empírica se puedan identificar las condiciones que determinan el comportamiento que inducen las subvenciones en los receptores. Este comportamiento se menciona a veces como “respuesta de la oferta”. La investigación debería poder determinar, en primer lugar, las condiciones de las cuales depende la respuesta de la oferta y luego vincular la intensidad y el alcance de esta respuesta ante la naturaleza y el carácter de las condiciones del entorno, sociales, económicas e institucionales. Si la “respuesta de la oferta” habitual en los países en desarrollo difiere de la que se observa en las economías desarrolladas y ricas³², los efectos en cuanto a la pesca INDNR, la sobrecapacidad y la pesca excesiva también serán diferentes.

³¹ Véase: “Informe de la consulta de expertos sobre incentivos económicos y pesca responsable”. Informe de Pesca de la FAO N° 638. Roma, 2001.

³² En situaciones difíciles, los receptores retendrán una proporción de la subvención prevista para aumentar su consumo personal y familiar. Su magnitud dependerá de varios factores. Entre los más importantes parecen estar, por una parte, las posibilidades de aumentar los ingresos totales modificando el precio/cantidad de productos/servicios y, por otra, la situación con respecto a los medios de subsistencia del hogar. Cuando dicha situación es precaria y las alternativas de producción son escasas, se reservará una proporción relativamente grande de la subvención. Cuanto más grande es la proporción que se reserva, menores serán los efectos de segundo orden sobre las poblaciones de peces y las condiciones del comercio del pescado y los productos pesqueros.

56. Se necesita investigación y reflexión para buscar una respuesta y darle forma. Habría que investigar esto— y otras posibles diferencias en las condiciones que determinan los efectos de las subvenciones en las economías desarrolladas y en desarrollo— para proporcionar información fáctica sobre la “situación especial” de los países en desarrollo con respecto a las subvenciones a la pesca.

IV CONCLUSIONES

57. Los debates a nivel intergubernamental se han concentrado fundamentalmente en la controversia acerca de las subvenciones y la sobrecapacidad/pesca excesiva. Se ha prestado alguna atención a las subvenciones y la pesca INDNR y sólo un escaso reconocimiento explícito de las otras dos cuestiones debatidas más arriba. En el cuadro que figura continuación se intenta presentar resumen:

	<i>¿Qué se conoce y/o se ha acordado?</i>			
<i>Cuestiones examinadas en debates y/o negociaciones internacionales</i>	<i>¿Causan las subvenciones a la pesca efectos de segundo orden?</i>	<i>¿Cuál es el volumen de las subvenciones (\$)?</i>	<i>¿Hay un acuerdo básico para someter las subvenciones a una disciplina?</i>	<i>¿Qué (clases de) subvenciones hay que eliminar/controlar?</i>
<i>Pesca INDNR</i>	Objeto de debate	No estimado	Sí, implícito	No
<i>Sobrecapacidad: poblaciones de peces</i>	Acuerdo	Tentativa	Acuerdo	Objeto de debate
<i>Comercio</i>	Acuerdo	Tentativa	Acuerdo	Acuerdo
<i>Medios de subsistencia</i>	No debatido	No estimado	No	No

58. A pesar de algunos estudios analíticos y empíricos, la investigación ha estado generalmente dominada por el análisis normativo y la especulación. Sin embargo, entre muchos

de los interesados se está abriendo paso la opinión de que habría que realizar más trabajo empírico³³.

59. En este documento se sostiene que un conocimiento más profundo del carácter de cada una de las cuestiones y sus vinculaciones facilitará un acuerdo internacional sobre la manera de tratar las subvenciones que estimulan la pesca INDNR o que generan sobrecapacidad seguida de pesca excesiva. Ese conocimiento más profundo se podría alcanzar mediante una mayor investigación analítica y empírica.

60. Al mismo tiempo, hay que reconocer que son pocos los gobiernos que están dispuestos por el momento a dar a conocer datos detallados acerca del volumen o bien de los efectos de las subvenciones a la pesca mientras se celebran negociaciones internacionales sobre la manera de utilizar dichas subvenciones.

61. Sin embargo, sin un respaldo gubernamental amplio para realizar nuevos estudios de las subvenciones y sus efectos no se puede hacer mucho para proporcionar datos pertinentes e internacionalmente aceptables de interés para el debate en curso sobre políticas. Se necesita una iniciativa técnica mundial. Tal iniciativa, que se describe a continuación, debería superar las dudas de los gobiernos, garantizando la confidencialidad y siendo convincente gracias al suministro de información de calidad elevada.

V. MANDATO PRÁCTICO: “INICIATIVA TÉCNICA MUNDIAL”

62. La finalidad de la Iniciativa técnica mundial (ITM) debería estar clara a la vista de lo que ya se ha dicho: debe proporcionar información pertinente a las políticas sobre las subvenciones y sus efectos. En este marco se abordarán todas las cuestiones planteadas anteriormente. La ITM consistirá en una serie de “actividades básicas” y de “actividades especiales”.

63. El proceso utilizado por la ITM debe garantizar que esté protegida la confidencialidad de cualquier información, proporcionando al mismo tiempo datos que se acepten como precisos, equitativos y elaborados utilizando los mejores procedimientos científicos disponibles.

64. Para garantizar la confidencialidad se proponen los principios siguientes:

- se necesitará una aprobación oficial de los gobiernos interesados para iniciar un estudio monográfico en un país y establecer equipos de estudios nacionales;
- sólo podrá disponer de los estudios monográficos el gobierno del país en cuestión y las personas encargadas del programa de investigación, a menos que dicho gobierno decida otra cosa.

³³ Párr. 53 del “Informe de la consulta de expertos sobre la identificación, evaluación y presentación de informes de las subvenciones en la industria pesquera, Roma, 3 – 6 de diciembre de 2002”. Informe de Pesca de la FAO N° 698. Roma, FAO, 2003, 98 págs.

65. Se prevé que la ITM estará abierta a todos los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales e internacionales no gubernamentales pertinentes, a las que se invitaría a realizar actividades "especiales" de conformidad con el proceso elaborado por la ITM.
66. Se propone que la ITM esté bajo la supervisión de un comité directivo internacional.
67. También se proponen que la "labor básica" de la ITM se realice mediante un "Proyecto para el estudio de los efectos de las subvenciones", a cargo de la FAO. Este proyecto tiene dos finalidades básicas: proporcionar en el curso de un año y medio la información mínima considerada esencial para avanzar en el debate internacional sobre las subvenciones a la pesca y realizar una supervisión técnica y respaldar las actividades "especiales". La supervisión técnica garantizará que las metodologías utilizadas sean tales que los resultados de los estudios realizados en distintas partes del mundo, y por diversas organizaciones/personas, sean comparables.
68. En el proyecto se realizarán estudios monográficos específicos de la pesca por países y trabajo econométrico que se concentrarán en los efectos de las subvenciones en la pesca excesiva. El proyecto de la FAO se describe en un documento informativo suministrado a esta consulta técnica³⁴.
69. El costo que probablemente supondrá la ITM es considerable, pero también lo son sus ventajas. La información obtenida contribuirá a eliminar una de las principales amenazas para la pesca sostenible.
70. Hay que señalar que el costo sería contenido gracias al empleo de la metodología analítica propuesta en el "Proyecto para el estudio de los efectos de las subvenciones" para los estudios monográficos. El motivo es que todas las cuestiones se tratan simultáneamente en estudios monográficos específicos de la pesca. Los estudios incluirían, para determinadas pesquerías, no sólo los efectos de primer orden (efectos sobre los costos/ingresos, efectos sobre el consumo familiar en los hogares receptores de subvenciones; y modificaciones de las pautas de funcionamiento e inversiones), sino también la creación de sobrecapacidad y pesca INDNR; la disminución de las poblaciones; la pérdida de beneficios para los usuarios no consumidores; la modificación de la situación competitiva de los productos pesqueros en el comercio internacional.

VI. MEDIDAS QUE SE PROPONEN A LA CONSULTA TÉCNICA

71. Se invita a la Consulta Técnica a examinar la información facilitada en este documento y asesorar sobre el alcance y la finalidad de las actividades que se van a realizar, sobre todo en el marco de la ITM descrita más arriba, con vistas a suministrar información útil para el debate sobre políticas relativas a las subvenciones a la pesca.

³⁴ "Proyecto mundial para el estudio de las subvenciones a la pesca" TC SUB/2004/Inf. 4.