

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/CTE/W/154
4 de julio de 2000

(00-2749)

Comité de Comercio y Medio Ambiente

Original: inglés

SUBVENCIONES PERJUDICIALES PARA EL MEDIO AMBIENTE Y DISTORSIONADORAS DEL COMERCIO EN EL SECTOR PESQUERO

Comunicación de los Estados Unidos

I. FINALIDADES

1. Las principales finalidades de esta comunicación de los Estados Unidos son, en primer lugar, analizar brevemente el debate internacional sobre las consecuencias para el medio ambiente y el comercio de las subvenciones al sector pesquero, y, en segundo término, identificar las categorías de subvenciones al sector pesquero perjudiciales para el medio ambiente y que distorsionan el comercio.

II. DEBATES Y ESTUDIOS

2. En los últimos años, los efectos sobre la conservación y el comercio de las subvenciones en el sector pesquero se han discutido en reuniones del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) de la Organización Mundial del Comercio, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD) y el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), y también han sido analizados por economistas en materia de pesca y otros expertos en varias conferencias técnicas no gubernamentales.

3. En el CCMA, las comunicaciones sobre los efectos generalmente negativos para el medio ambiente y el comercio de las subvenciones al sector pesquero se presentaron por primera vez en mayo de 1997. Posteriormente, en reuniones celebradas el pasado año se presentaron otros documentos sobre temas generales similares. Durante el mismo período, la FAO prestó bastante atención a la función de las subvenciones como factor que contribuye a las capturas excesivas y al exceso de capacidad. En el Plan de acción internacional para la ordenación de la capacidad de pesca de 1999 se incluyeron disposiciones concretas en que se pedía a los miembros de la FAO que redujeran y eliminaran progresivamente las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente en sus planes nacionales y multinacionales de gestión de capacidad. La OCDE ha reunido información sobre las transferencias financieras públicas en el sector pesquero entre sus miembros, tratando de estimar los niveles globales de esas transferencias, así como las partes que reducen costos, sirven de apoyo a los ingresos y los beneficios y financian servicios generales en las pesquerías. El foro del APEC está terminando un estudio sobre subvenciones al sector pesquero entre sus economías miembros de la cuenca del Pacífico, en el que se examina cómo se aplicará a esas subvenciones el Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

4. Distintos Miembros de la OMC también han examinado, o están estudiando, diversos aspectos de la cuestión de las subvenciones en el sector pesquero. En los Estados Unidos, por ejemplo, en un estudio encargado por el Congreso en 1999 se examinan las funciones de las subvenciones y otros programas federales como factores que contribuyen a la expansión y la reducción de la capacidad de captura en pesquerías nacionales estadounidenses, y se llega a la

conclusión de que algunas subvenciones no fomentan un aumento de capacidad en determinadas pesquerías durante ciertos períodos. La UE ha encargado también un estudio en el que se examinan las subvenciones en varios países desarrollados.

III. DAÑO AL MEDIO AMBIENTE Y DISTORSIÓN DEL COMERCIO

5. Los Estados Unidos creen que esos recientes debates y estudios muestran que existe considerable acuerdo sobre la mayoría, si no todas, las cuestiones fundamentales, y que surge un consenso general sobre la necesidad de reformar las subvenciones en el sector pesquero. En particular, cada vez adquiere mayor fuerza la opinión de que determinados tipos de subvenciones al sector pesquero son perjudiciales para la sostenibilidad de los recursos y distorsionan el comercio.

1. Sostenibilidad de los recursos

6. Si bien gobiernos y expertos siguen debatiendo las cuestiones planteadas en los mencionados foros, parece existir cierta convergencia de opiniones sobre los puntos esenciales. Este amplio consenso que está surgiendo puede resumirse brevemente como sigue:

7. Los gobiernos y los expertos en ordenación de la pesca coinciden generalmente en que el exceso de capacidad (más de la necesaria para una pesca económicamente sana) y la pesca excesiva (tasas de mortalidad por pesca que rebasan los niveles sostenibles) son los principales problemas en las pesquerías de captura. En otras palabras, en general se coincide en que la flota pesquera mundial es demasiado grande en relación con las poblaciones ictícolas disponibles, o, en términos más sencillos, que hay demasiados barcos para pescar demasiados pocos peces.

8. En estas condiciones, en general se coincide en que las subvenciones que afectan a la capacidad o al esfuerzo repercuten en la sostenibilidad de los recursos, si bien las opiniones difieren en cuanto a sus efectos positivos y negativos específicos. Prácticamente todos convienen en que algunas subvenciones tienen efectos negativos para el medio ambiente: refuerzan las tendencias de la pesca excesiva o de la sobreinversión, exacerbando así un problema ya difícil y debilitando los remedios. Esas subvenciones estimulan la pesca excesiva y la capacidad excesiva porque: 1) reducen los costos fijos y variables; 2) mejoran los ingresos y los beneficios, y 3) mitigan los riesgos. Y si los costos y los riesgos son menores y aumentan los precios, los armadores tratarán de obtener capturas en un grado insostenible y de invertir más en sus operaciones. En las pesquerías explotadas ya a un rendimiento constante máximo, o más, un esfuerzo adicional y una mayor inversión disiparán aún en mayor grado las rentas, conducirán a una erosión de los recursos y darán lugar, en general, a un nivel insostenible de actividad económica.

9. Esas subvenciones perjudiciales suelen tener sus peores efectos sobre el medio ambiente en pesquerías de acceso libre, efectos algo menos negativos en pesquerías de acceso libre regulado, los efectos menos negativos en las pesquerías basadas en derechos.¹ Cabe señalar que el número de pesquerías de acceso libre puro han disminuido considerablemente en la mayor parte de los países en los últimos decenios, y que en esa gran mayoría de las pesquerías comerciales corresponden a la categoría de acceso libre regulado, puesto que se gestionan con diversos controles de actividad y/o acceso limitado. En el otro extremo, sólo algunos Miembros de la OMC han establecido sistemas basados en derechos (normalmente, contingentes individuales transferibles) en todos sus sectores

¹ A los fines de esta comunicación, los Estados Unidos definen esas categorías de ordenación como sigue: las pesquerías de acceso libre no tienen controles efectivos sobre los insumos (por ejemplo, número de pescadores, tipo de aparejo utilizado, etc.) o los productos (el tamaño de la captura), y sobre la participación; las pesquerías de acceso libre regulado tienen límites sobre los insumos y/o los productos, y posiblemente restricciones sobre la participación; y las pesquerías basadas en derechos tiene límites sobre los productos de la pesca y derechos de captura especificados para los distintos participantes o comunidades muy concretas.

pesqueros. Esos mismos países proporcionan subvenciones mínimas. Por lo tanto, la gran mayoría de las subvenciones al sector pesquero perjudiciales para el medio ambiente se conceden a flotas que operan en pesquerías de acceso libre regulado, y tienen consecuencias no deseables en uno u otro grado para la conservación de los recursos.

10. Los efectos medioambientales de las subvenciones no se dejan sentir sólo en la zona económica exclusiva del Estado costero que concede la subvención, sino también en todas las partes donde opera la flota pesquera del país, como en alta mar y las zonas económicas exclusivas de otros Estados costeros. Por lo tanto, los efectos de esas subvenciones sobre la conservación de los recursos tienen dimensión internacional.

11. Las subvenciones pueden fomentar también la transferencia de exceso de capacidad de una pesquería a otra, inclusive de una pesquería de una zona económica exclusiva a otra, o de una pesquería de una zona económica exclusiva a una pesquería de alta mar. Por consiguiente, algunas subvenciones tienen el efecto, intencionado o no, de pasar exceso de capacidad de pesquerías nacionales a las de alta mar o aguas extranjeras, agravando el fenómeno de "desbordamiento" o "fuga" presente ya en pesquerías mal gestionadas.

12. Muchas pesquerías del mundo carecen de controles adecuados sobre: 1) niveles de capacidad (incluidos los nuevos participantes y la mayor capacidad de los existentes); y/o 2) niveles de actividad (y también en este caso, incluidas las nuevas actividades y las mayores actividades de los participantes existentes). Como resultado, el efecto de "desbordamiento" o "fuga" es un problema común. Quiere decirse que la capacidad excesiva en una pesquería puede trasladarse a otras. Este efecto de desbordamiento se agrava por las políticas de algunos Estados costeros que alientan incluso esas transferencias. En conclusión, el daño ambiental asociado con algunas subvenciones al sector pesquero pasa de una jurisdicción a otra y tiene graves componentes nacionales e internacionales.

2. Comercio

13. Las subvenciones en las pesquerías de capturas pueden distorsionar también el comercio, si bien esos efectos adversos precisos no han sido evaluados detenidamente por expertos no gubernamentales, organizaciones internacionales ni con motivo de diferencias en la OMC. Sin embargo, es lógico deducir que esas consecuencias no son insignificantes.

14. Las pesquerías de capturas siguen representando aproximadamente las dos terceras partes de la producción mundial de pescado y marisco. En este sector tradicional, las capturas mundiales han fluctuado entre 85 y 90 millones de toneladas y, según la FAO, incluso han disminuido modestamente a finales del decenio de 1990. Los productos de pescado y marisco han sido objeto de un gran comercio, vendiéndose aproximadamente el 40 por ciento (por su peso sin elaborar) en mercados extranjeros. Alrededor del 70 por ciento del comercio mundial de alimentos marinos corresponde a tres importantes mercados (Japón, UE y Estados Unidos).

15. Sin embargo, el comercio mundial de productos alimenticios marinos, después de crecer fuertemente a mediados del decenio de 1990 se ha estancado en unos 50.000 millones de dólares anuales en los últimos cinco años. Como la acuicultura representa una parte cada vez mayor del comercio de productos alimenticios marinos, el comercio de estos productos derivados de actividades de captura ha disminuido modestamente.

16. Dado el nivel comercial de pescado y productos de pescado, las subvenciones al sector pesquero han tenido efectos distorsionadores para el comercio. Si bien esos efectos adversos no han sido evaluados detenidamente por expertos no gubernamentales, organizaciones internacionales ni con motivo de diferencias en la OMC, las pruebas de que se dispone indican que la mayoría de las subvenciones a las pesquerías suelen fomentar las operaciones de captura y capitalización reduciendo

los costos fijos y variables y sosteniendo los precios y los ingresos. Sólo en muy raras ocasiones fomentan directamente las exportaciones. Además, al parecer las subvenciones que deducen costos compensan con creces las subvenciones para el sostenimiento de los ingresos y de los precios, por lo que normalmente tienen el efecto agregado de contener los precios.

IV. SUBVENCIONES QUE FOMENTAN LA PESCA EXCESIVA Y LA CAPACIDAD EXCESIVA Y DISTORSIONAN EL COMERCIO

17. Los Estados Unidos ofrecen los siguientes ejemplos de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y que distorsionan el comercio. Esas categorías de subvenciones al sector pesquero reducen los costos fijos y variables y/o sostienen los ingresos y los precios. Por lo tanto, suelen promover niveles excesivos de actividades pesqueras y capacidad de captura, y distorsionar los precios y el comercio.

18. En esta lista se excluyen, entre otros, los programas oficiales de gestión de las pesquerías, la ciencia, las medidas coercitivas y la mayoría de las instalaciones portuarias y de descarga de financiación pública. Tampoco se incluyen en esta lista los programas de financiación pública que facilitan la transición a pesquerías sostenibles. Como ejemplos de actividades de programas de financiación pública cabe citar: reducción de la capacidad de pesca (recompras); mejora de recursos (criaderos); ayuda al desarrollo y adopción de tecnología de captura limpia (dispositivos para la reducción de capturas accidentales) y facilitación del ajuste a las dificultades económicas asociadas con la disminución de los recursos. En tanto que algunos expertos abogan por la recuperación de los usuarios de recursos de algunos costos de gestión, ciencia y ejecución, muchas autoridades responsables y representantes de la industria creen que esas actividades son funciones que competen al Gobierno y no deben estar condicionadas por un Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones.

A. SUBVENCIONES PARA LA DISMINUCIÓN DE LOS COSTOS DE CAPITAL (FIJOS) Y DE EXPLOTACIÓN (VARIABLES)

i) Pesquerías nacionales

19. Estos tipos de subvenciones reducen los costos fijos y variables en las operaciones de pesca nacionales e internacionales, pero, como aproximadamente el 90 por ciento de las capturas mundiales de las pesquerías se realizan en zonas económicas exclusivas, en general surten mayores efectos para la promoción de actividades y de la capacidad en las pesquerías nacionales.

1) Investigación y desarrollo con fines comerciales de financiación pública

20. Las tres categorías siguientes pueden reducir los costos de capital, elemento esencial en un sector en el que los costos de adquisición y financiación de una embarcación cumplen una función tan importante.

2) Préstamos del gobierno y refinanciación de préstamos a tipos inferiores a los del mercado

3) Garantías de préstamos del gobierno que facilitan los préstamos a tipos inferiores a los del mercado

4) Condonación por el gobierno de préstamos de financiación pública

21. Las tres categorías siguientes reducen impuestos sobre la renta y las ventas, con lo que aumentan los márgenes de beneficios y se estimula un esfuerzo adicional.

- 5) Bonificaciones fiscales de las inversiones
- 6) Moratorias del impuesto sobre la renta/deducciones por amortización acelerada
- 7) Exención de los impuestos nacionales sobre las ventas y los impuestos especiales sobre el combustible (a menos que el impuesto sea un derecho de usuario que financia un programa no relacionado con la pesca, como la construcción y el mantenimiento de autopistas)

22. La siguiente categoría es un ejemplo clásico de medida que mitiga el riesgo y reduce costos que suele fomentar las operaciones de pesca.

- 8) Seguro marítimo apoyado por el gobierno a tipos inferiores a los del mercado cuando se dispone de ese seguro en el comercio

23. Las dos siguientes categorías de programas existen en unas cuantas naciones con sectores pesqueros controlados centralmente.

- 9) Propiedad y gestión estatales de empresas pesqueras si no corresponde a las condiciones del mercado
- 10) Comercio estatal si no corresponde a las condiciones del mercado ni a las prácticas comerciales

Esta categoría no representa una subvención pesquera propiamente dicha, pero también debe considerarse, en la medida en que las subvenciones a los astilleros ayudan a los pescadores que desean comprar embarcaciones.

- 11) Ayuda a la construcción naval cuando los beneficios van a parar concretamente a los pescadores

ii) *Pesquerías internacionales*

24. Estos tipos de subvenciones promocionan claramente las pesquerías internacionales, incluidas las operaciones en alta mar y en las zonas económicas exclusivas de otros Estados costeros, que apoyan con frecuencia las operaciones de buques sobrantes en zonas económicas exclusivas de países en desarrollo patrulladas en forma ineficiente:

- 1) Pagos de acceso a extranjeros financiados por el gobierno
- 2) Ayuda del gobierno a empresas mixtas pesqueras extranjeras
- 3) Exportaciones de barcos de pesca apoyadas por el gobierno
- 4) Seguro de riesgo inferior al del mercado apoyado por el gobierno para inversiones pesqueras extranjeras

B. SUBVENCIONES DE SOSTENIMIENTO DE LOS INGRESOS Y DE LOS PRECIOS

25. Esos tipos de subvenciones en las pesquerías sostienen los ingresos y los precios. Sobre la base de la información de que se dispone, incluidas las notificaciones sobre subvenciones de la OMC, al parecer estas subvenciones de sostenimiento de los ingresos y de los precios son menos comunes que las de reducción de costos mencionadas anteriormente.

26. Los dos primeros tipos son claramente programas de sostenimiento de los precios y tienen el efecto general de promover operaciones por encima de un nivel óptimo y de ayudar a productores marginales.

- 1) Programas de sostenimiento de los precios interiores
- 2) Compras del sector público a precios superiores a los del mercado

27. Los dos tipos siguientes son subvenciones que promocionan directamente el comercio que al parecer no se practican mucho.

- 3) Reducciones de ciertos impuestos sobre insumos si se exporta el producto acabado
- 4) Subvenciones a la exportación financiadas por el gobierno

28. Las dos últimas categorías son programas de asistencia social por sectores específicos que podrían ser perjudiciales si se aplicaran en forma que alentarán efectivamente a los pescadores a permanecer activos incluso cuando ya no se dispone de suficientes recursos pesqueros.

- 5) Programas de mantenimiento de los ingresos por sectores específicos
 - 6) Desarrollo económico regional, si corresponde efectivamente al sector específico de la pesca
-