

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/CTE/W/52

21 de mayo de 1997

(97-2206)

Comité de Comercio y Medio Ambiente

Original: inglés

PUNTO 6: EL SECTOR DE LA PESCA

Comunicación de Nueva Zelanda

I. INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con la Declaración Ministerial de Singapur, el Comité de Comercio y Medio Ambiente está encargado de proseguir el examen del alcance de los aspectos complementarios entre la liberalización del comercio, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. Según el punto 6 de su programa de trabajo, el Comité está encargado expresamente de examinar "el efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados, especialmente en lo relativo a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, y los beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio". A este respecto, Nueva Zelanda ha acogido con satisfacción la presentación por la Secretaría de un documento de antecedentes en el que se ofrece una visión general de una serie de sectores específicos en los que puede demostrarse que la supresión de restricciones y distorsiones del comercio tiene importancia para el medio ambiente y al mismo tiempo representa beneficios para el comercio.

2. En el documento de la Secretaría se piden opiniones sobre los nuevos análisis que deberían llevarse a cabo en los sectores abarcados por el documento o en otros sectores. Nueva Zelanda considera que la pesca es uno de esos sectores. En nuestra opinión, es oportuno y conveniente examinar la relación entre las distorsiones del comercio en el sector de la pesca y los problemas que plantea la sostenibilidad de los recursos pesqueros. Este examen ayudaría también a identificar los beneficios que previsiblemente supondría para el medio ambiente marino la supresión de las distorsiones del comercio.

3. Creemos que si la Secretaría prepara un nuevo documento en el que se aborden, entre otras cosas:

- a) los artículos de la OMC que afectan a las subvenciones al sector de la pesca; y
- b) la medida en que las normas de la OMC regulan adecuadamente las subvenciones en este sector;

se establecerá una base útil para nuevos trabajos del Comité que permitan aclarar las cuestiones más sobresalientes y formular recomendaciones adecuadas para su inclusión en el informe que presente sobre el punto 6.

II. SUBVENCIONES AL SECTOR DE LA PESCA: UNA CONTRIBUCIÓN AL EXCESO DE CAPACIDAD Y A LA SOBREPESCA

4. Son muchos los observadores que consideran que la pesca mundial está en "estado de crisis". La FAO ha estimado que, al inicio del decenio de 1990, alrededor del 69 por ciento de las especies más conocidas del planeta se explotaban completamente o se explotaban en exceso, o se estaban recuperando tras haber sido agotadas. La observación de la FAO en el sentido de que esta situación

no es sostenible a escala planetaria y que se están produciendo grandes daños ecológicos y económicos ha empezado ya a materializarse visiblemente.¹

5. Las causas de esta disminución o agotamiento de los recursos y de los daños sufridos por éstos son muchas. Puede alegarse que una de las causas concomitantes que contribuye significativamente a la existencia de este problema son las distorsiones del comercio. Este factor se cifra en unos incentivos inadecuados que dan lugar a que aumente la capacidad pesquera, el exceso de capitalización y la sobreexplotación de los caladeros. El Comité de Pesca de la FAO, en la reunión que celebró los días 17 a 20 de marzo de 1997, señaló que la capacidad pesquera es una cuestión importante. El Comité instó a que la FAO y sus países miembros presten una especial atención a las cuestiones del exceso de capacidad de pesca y del exceso de capturas que resultan de las actividades pesqueras.²

6. En un reciente estudio del Comité de Pesca de la OCDE se indica que uno de los motivos del exceso de capacidad de la flota pesquera es la mala gestión de la pesca, y se añade que los incentivos para promover la participación en el sector de la pesca, especialmente el uso de medidas inadecuadas de asistencia, han agravado este problema.³

7. Las subvenciones al sector de la pesca están muy extendidas y benefician a los pescadores, a los constructores de barcos y a sus propietarios. La teoría económica indica que esta forma de distorsión del comercio generalmente promueve la expansión de la capacidad de la flota pesquera. Al suponer unos ingresos adicionales o una reducción de los costos, los beneficios de la pesca se inflan por encima de los niveles de explotación económica normales. En el caso de los recursos pesqueros, la tasa de explotación económica normal frecuentemente es superior a las tasas de rendimiento biológico sostenibles a largo plazo. Los ingresos inflados artificialmente que genera la pesca promueven la entrada en el mercado de nuevos participantes y la expansión de las actividades pesqueras y la capacidad de pesca. Estos efectos se agudizan cuando las medidas de conservación y gestión de los recursos son ineficaces.

8. La siguiente cita de David Doulman, Oficial Superior de Enlace del Departamento de Pesca de la FAO, ofrece una imagen clara de la cuantía de las subvenciones que se ofrecen a las flotas pesqueras mundiales.

"La información sobre las subvenciones es escasa, fragmentaria y muchas veces confidencial, y los gobiernos, cuando están en condiciones de ofrecer esta información, generalmente se resisten a ello. No obstante, la FAO ha estimado que en 1988 el valor total de la flota pesquera industrial se elevaba a 320.000 millones de dólares EE.UU. y los gastos de explotación de la flota durante el año se elevaban a 92.000 millones de dólares EE.UU. Suponiendo unos beneficios del capital del 10 por ciento (es decir, 32.000 millones de dólares EE.UU.), y unos ingresos totales de la pesca de 70.000 millones, se habría producido un déficit de 54.000 millones de dólares EE.UU. Este déficit representa el 77 por ciento del valor de las capturas de la flota pesquera en 1988. Tal cifra indica la magnitud de las subvenciones industriales que se ofrecen en todo el mundo a las flotas pesqueras industriales."⁴

¹*The State of World Fisheries and Aquaculture*, FAO, Departamento de Pesca, Roma, 1995, página 7.

²*Report of the 22nd Session of the FAO Committee on Fisheries*, Roma, 17 a 20 de marzo de 1997, página iii.

³*Statement on the Study on the Economic Aspects of Management of Living Marine Resources*, OCDE, Comité de Pesca, octubre de 1996.

⁴David J. Doulman, *An Overview of World Fisheries: Challenges and Prospects for Achieving Sustainable Resource Use*, abril de 1996, página 16.

9. Aunque se ha criticado la metodología de la FAO, alegándose que representa una simplificación excesiva de la situación, y suponiendo pues que las cifras sólo son aproximaciones, éstas serían todavía sustanciales. Algunos países aducen también que no existe una relación sistémica entre las subvenciones y el exceso de capacidad. Desde la perspectiva de la teoría económica, este argumento es difícilmente sostenible. Resulta difícil entender cómo es posible que el aumento artificial de los ingresos del sector de la pesca no influya sobre el nivel de actividad y, por tanto, sobre el estado de salud del medio ambiente marino. Como antes se ha indicado, en el estudio de la OCDE se comentaba negativamente el efecto desfavorable de las medidas de asistencia a la promoción del sector pesquero.

III. OTROS EFECTOS DE LAS SUBVENCIONES AL SECTOR DE LA PESCA

10. Las subvenciones al sector de la pesca promueven la explotación de los recursos pesqueros por encima de las tasas de explotación económica normales. El aumento artificial de los ingresos promueve el exceso de capacidad y la sobrepesca, especialmente cuando los recursos pesqueros están mal gestionados. Esta situación tiene consecuencias sobre la oferta de pescado para el consumo o para la elaboración. Esta distorsión de la oferta ejerce una presión a la baja sobre los precios mundiales del pescado.

11. Estos precios bajos influyen sobre la capacidad de los países en desarrollo para obtener ingresos económicos de sus recursos pesqueros. Además de la competencia de las industrias subvencionadas, los países en desarrollo se encuentran con una progresividad arancelaria en la frontera. La progresividad arancelaria se utiliza muchas veces para proteger a las industrias nacionales de elaboración de pescado. En combinación con el efecto de las subvenciones destinadas a mejorar la competitividad, este tipo de estructura arancelaria niega a los países en desarrollo la posibilidad de obtener unos recursos económicos que les abrirían la posibilidad de desarrollar de forma sostenible sus recursos pesqueros. Además, al reducir los ingresos económicos, estas distorsiones del comercio pueden poner en peligro la capacidad de los países en desarrollo para crear infraestructuras que garanticen un desarrollo sostenible.⁵

12. En términos económicos, las subvenciones al sector de la pesca tienen consecuencias sobre la distribución de los recursos. El recurso a la distorsión del comercio promueve el desarrollo del sector pesquero.⁶ Dentro de una economía, las decisiones de invertir se distorsionan, y como resultado se producen unos resultados económicos inferiores a los óptimos y unos ingresos y unos niveles de bienestar inferiores a los potenciales. Estas pérdidas económicas pueden ser fundamentales si un país busca cómo encontrar los recursos necesarios para garantizar la gestión sostenible de los recursos pesqueros. La OCDE señala que la liberalización del comercio, al promover el crecimiento económico, puede tener unos efectos escalonados positivos ya que hace aumentar los recursos (gracias a las economías de escala) que pueden destinarse a la protección del medio ambiente y a promover las inversiones en tecnologías respetuosas con el medio ambiente.⁷

⁵*Informe del Comité de Comercio y Medio Ambiente*, Organización Mundial del Comercio, Ginebra, 18 de noviembre de 1996, página 25.

⁶*Statement on the Study on Economic Aspects of Management of Living Marine Resources*, OCDE, Comité de Pesca, octubre de 1996.

⁷*Report on Trade and Environment to the OECD Council at Ministerial Level*, OCDE, Comité de Política Ambiental/Comité de Comercio, París, mayo de 1995, página 18.

IV. TRATO QUE RECIBEN ACTUALMENTE LAS SUBVENCIONES A LA PESCA EN LAS NORMAS COMERCIALES DE LA OMC

A. La pesca y el Código de Subvenciones

13. Según las normas comerciales de la OMC, el único sector excluido expresamente del ámbito del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias es el sector agrícola. Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay la pesca se desvinculó de la agricultura, por lo que el sector está sometido al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias ("Acuerdo sobre Subvenciones"), de la OMC. El Acuerdo introduce el concepto de subvenciones "específicas", es decir, normalmente las subvenciones que se ofrecen a una empresa, una rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción en concreto, dentro del territorio de un país Miembro. Las subvenciones específicas son las únicas sometidas a las disciplinas del Acuerdo. Las subvenciones se definen como una "contribución financiera" que otorga un beneficio.⁸

B. Aplicación del Acuerdo sobre Subvenciones

14. Básicamente, el Acuerdo establece tres categorías de subvenciones:

- a) Subvenciones prohibidas - Estas subvenciones están condicionadas a resultados de exportación o a la utilización de productos nacionales en lugar de importados. Las subvenciones de este tipo están sometidas a unos procedimientos automáticos y rápidos de solución de diferencias;
- b) Subvenciones recurribles - Aunque no están prohibidas, estas subvenciones tienen "efectos desfavorables" para los intereses de otros países Miembros, es decir, pueden causar daño a una rama de producción o anular o menoscabar los beneficios dimanantes del GATT para otros Miembros. Las subvenciones recurribles están sometidas a un procedimiento automático de solución de diferencias y pueden ser objeto de medidas compensatorias; y
- c) Subvenciones no recurribles - Las subvenciones de este tipo pueden o bien ser subvenciones no específicas o bien subvenciones específicas que supongan la oferta de asistencia, en unas condiciones determinadas, a la investigación industrial y aplicada, a las regiones desaventajadas o para ciertos fines relacionados con el medio ambiente.⁹

15. En lo que respecta a la pesca, las subvenciones recurribles constituyen el objeto de examen más útil. Ningún país Miembro debe causar efectos desfavorables para los intereses de otros países Miembros mediante el empleo de subvenciones. Cuando se define o aclara qué quiere decir "efectos desfavorables" se menciona la situación en la que una subvención causa un perjuicio grave a los intereses de otro Miembro.¹⁰ Se considera que existe perjuicio grave cuando:

- a) el total de subvención *ad valorem* aplicado a un producto sea superior al 5 por ciento;
- b) cuando se trate de subvenciones para cubrir pérdidas de explotación sufridas por una rama de producción;

⁸R. McLeod, *Seafood Trade Access Study*, New Zealand Fishing Industry Board, 1996, página 78.

⁹Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales: Los Textos Jurídicos, OMC, Ginebra, diciembre de 1994, páginas 285-288.

¹⁰*Ibid.*, página 280.

- c) cuando se trate de subvenciones para cubrir pérdidas de explotación sufridas por una empresa; y
- d) cuando exista condonación directa de deuda, es decir, condonación de una deuda de la que sea acreedor el gobierno, o se hagan donaciones para cubrir el reembolso de deuda.¹¹

16. Parece que estas disposiciones establecen un conjunto sólido de disciplinas aplicables a muchas de las subvenciones que se ofrecen a las flotas pesqueras mundiales. No obstante, aunque el Acuerdo contiene estas disciplinas, mientras no se aclare el alcance y la gama de subvenciones que se ofrecen al sector pesquero no se podrá saber qué posibilidades tienen las normas de la OMC de hacer frente a estas formas de asistencia mediante la aplicación de tales disciplinas prácticas. Por consiguiente, podría ser útil considerar la posibilidad de analizar si el actual Acuerdo sobre Subvenciones regula adecuadamente la gama de subvenciones ofrecidas al sector pesquero.

V. CONCLUSIONES

17. Desde el punto de vista del comercio y el medio ambiente, los motivos para examinar las subvenciones al sector pesquero y su relación con las normas comerciales de la OMC son importantes. Las subvenciones al sector pesquero influyen sobre el medio ambiente marino, sobre los intereses de los países en desarrollo y sobre la capacidad general de los países para lograr un desarrollo sostenible. Puede ser una labor valiosa aclarar cuáles son los artículos de la OMC que afectan a las subvenciones al sector pesquero y considerar si esos artículos regulan adecuadamente tales subvenciones. Nueva Zelandia cree que la contribución a la labor que se lleva a cabo con respecto al punto 6 que podría representar el examen por el Comité de estas cuestiones sería práctica y oportuna.

¹¹*Ibid.*, páginas 280-281.