



Negociaciones sobre subsidios a la pesca: preocupaciones clave para los países insulares del Pacífico¹

Pacific Network on Globalisation

Noviembre 2017

Resumen: Conseguir un resultado que contribuya al desarrollo de los países en desarrollo y los menos adelantados en las negociaciones en curso en la OMC sobre subsidios a la pesca exigirá que se defiendan y respete la soberanía de los Estados sobre sus zonas económicas exclusivas (ZEE), garantizando que se discipline efectivamente a los subsidios a la pesca industrial ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR); que se pueda apoyar a los pescadores artesanales y de pequeña escala de los países en desarrollo; que no se debiliten las medidas de manejo de las pesquerías, y que se preserve y proteja el espacio de maniobra de los países en desarrollo en materia de políticas públicas.

En diciembre, los 164 países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se reunirán en Buenos Aires en la undécima Conferencia Ministerial de la organización (CM11). Aunque es poco probable que en ella se obtengan resultados multilaterales significativos, uno de los asuntos que se considera con mejores chances de acuerdo es controlar los subsidios a la industria pesquera que han conducido al colapso de las poblaciones de peces a nivel mundial. Se considera que una tercera parte de los recursos pesqueros del mundo están sobreexplotados², con consecuencias importantes para la seguridad alimentaria de millones de personas que dependen de la pesca para alimentarse, así como para el sustento de cientos de millones de pescadores artesanales en todo el mundo. Estas negociaciones de la OMC son parte del mandato del Programa de Doha para el Desarrollo, y la Declaración de la Conferencia Ministerial de Hong Kong establece que se esclarezcan las disciplinas relativas a los subsidios a la pesca. A pesar de no haber llegado a consenso en 16 años de negociaciones, los miembros parecen ahora estar más cerca que nunca de un posible acuerdo sobre el tema.³

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que convinieron todos los miembros de la ONU han estimulado las negociaciones en la OMC ya que establecen el mandato, entre otras cosas para "de aquí a 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole, reconociendo que la negociación sobre las subvenciones a la pesca en el marco de la Organización Mundial del Comercio debe incluir un trato especial y diferenciado, apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados".

Cualquier resultado que surja de las negociaciones tendrá importantes implicancias para los países insulares del Pacífico, ya que el pescado representa el 50-90 por ciento del consumo de proteína animal en las áreas rurales, y el 40-80 por ciento en muchos centros urbanos, y la mayor parte del pescado que consume la población rural proviene de la pesca de subsistencia.⁴ La pesca es también un agente económico clave de las economías de los países en desarrollo, y el pescado y sus derivados generan un valor de exportación mayor que el café, las bananas, el cacao, el té, el azúcar y el tabaco *juntos*.⁵

¹ Los países insulares del Pacífico miembros de la OMC son: Fiyi, Papúa Nueva Guinea, Islas Salomón, Vanuatu, Tonga y Samoa.

² IUU Watch <http://www.iuuwatch.eu/2017/09/global-aquaculture-takes-off-capture-fisheries-challenged/>.

³ Para un análisis exhaustivo del tema, véase "The WTO's Fisheries Subsidies Negotiations," Artículo de análisis del South Centre, julio de 2017, disponible en <https://www.southcentre.int/analytical-note-july-2017-2/>.

⁴ Secretariat of the South Pacific, "Fish and Food Security", 2008, <http://www.spc.int/sppu/images/spc%20policy%20brief%201-2008%20fish%20and%20food%20security.pdf>.

⁵ Campling, L. y Havice, E., 2017, "Small Vulnerable Economies and Fisheries Subsidies Disciplines: Issues Debates and Alliances", http://www.thecommonwealth-ilibrary.org/commonwealth/development/small-vulnerable-economies-and-fisheries-subsidies-disciplines_c295c5f3-en.

Los subsidios a la pesca que proporcionan los países desarrollados son desde hace tiempo un punto de discordia para los países insulares del Pacífico en la medida que sus recursos naturales son explotados por flotas extranjeras altamente subsidiadas, a costa de sus potenciales industrias locales. Tal como informa el IUU Watch (Observatorio de la pesca INDNR), en el Océano Pacífico Central y Occidental, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada "asciende al menos a \$470 millones de euros por año, con una pérdida real de ingresos para los países insulares del Pacífico de alrededor de \$140 millones de euros".⁶ ***Por lo tanto, las normas que disciplinen efectivamente las prácticas nocivas de los países desarrollados y sus subsidios perjudiciales podrían ser beneficiosas para los países insulares del Pacífico.***

Si bien es necesario combatir los subsidios a la pesca que son problemáticos, no sorprende ver que los países desarrollados con grandes flotas industrializadas aprovechen estas negociaciones para su beneficio e intenten incluir otros asuntos, tales como las medidas de manejo y las disposiciones de acceso en el ámbito de la OMC.⁷ ***Cualquier resultado al que se llegue durante las negociaciones sobre los subsidios a la pesca deben garantizar que se pueda apoyar a los pescadores artesanales y de pequeña escala, que se proteja el espacio de maniobra de los países en desarrollo del Pacífico y los países menos adelantados en materia de políticas públicas a través de un trato especial y diferenciado que sea apropiado y efectivo, y que no se socaven las medidas de manejo de las pesquerías.***

Un mandato de negociación exclusivo para los subsidios a la pesca

El mandato de negociación se refiere a prohibir los subsidios a la pesca y no debe usarse para abrir la discusión sobre las medidas de manejo de las pesquerías. Las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) son las más adecuadas para determinar las medidas de manejo referidas a las pesquerías y se les debería permitir hacerlo. La UE, al no poder salirse con la suya en los foros de las OROP, pretende incluir los códigos voluntarios de la FAO en la OMC y utilizar el mecanismo de solución de controversias para imponer por esa vía su cumplimiento. Los países insulares del Pacífico ya pasaron por esto durante las negociaciones con la Comisión Europea relativas al Acuerdo de Asociación Económica. La presión europea por la inclusión de las medidas de manejo en las negociaciones del EPA del Pacífico fue el motivo principal de la suspensión de las negociaciones, ya que los países insulares del Pacífico se han mantenido firmes en mantener tales asuntos fuera de los acuerdos comerciales.

Tal como sucede con las medidas de manejo, las disposiciones de acceso se negocian en otros foros y son asuntos soberanos de los países, y como tales deben excluirse de las negociaciones sobre los subsidios.

Para el Pacífico, las disposiciones de acceso son una fuente clave de ingresos para los gobiernos y fueron algo por lo que tuvieron que luchar bastante y que recién empieza a rendirle frutos a estos países. En 2016, los ingresos públicos provenientes de los acuerdos de acceso a las pesquerías de los miembros insulares del Pacífico que son parte del Acuerdo de Nauru ascendieron a aproximadamente \$400 millones de dólares, lo que representa un gran aumento respecto de los \$60 millones de dólares que se obtuvieron en 2011. Socavar esto a través de la OMC es lo que esperan países como Nueva Zelanda, pero sería devastador para los países insulares del Pacífico.

Los países en desarrollo son soberanos para decidir el uso de los recursos dentro de sus propias Zonas Económicas Exclusivas (ZEE). De conformidad con la soberanía otorgada a los países respecto de la gestión de sus propias ZEE en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, un resultado que se ***aplique a la pesca en alta mar y en las ZEE de otros miembros, pero no para los miembros en sus propias ZEE,*** ofrece más posibilidades y les permite a los países en desarrollo gestionar su propio desarrollo y a las OROP regir en alta mar.

Prohibición de los subsidios a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

La prohibición de los subsidios a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada parece el resultado más probable de la Conferencia Ministerial de diciembre. ***Para tener el mayor impacto posible, las disciplinas aplicables a los subsidios a la pesca INDNR deben ser de amplio alcance y abarcar los subsidios "asociados" a la pesca INDNR y aplicarse a los propietarios y operadores.*** También es importante garantizar que las acciones de los pescadores artesanales/de pequeña escala, tal como las definen los gobiernos nacionales, no se consideren "no declaradas" o "no reglamentadas" ya que la carga de realizar un monitoreo y registro exhaustivo de la pesca artesanal en los países en desarrollo sería excesivamente costosa

⁶ IUU Watch <http://www.iuuwatch.eu/2017/09/global-aquaculture-takes-off-capture-fisheries-challenged/>.

⁷ Unión Europea "Advancing Towards a Multilateral Outcome on Fisheries Subsidies in the WTO", TN/RL/GEN/181.

e insustentable. ***La prohibición de los subsidios asociados a la pesca INDNR no debe aplicarse a los subsidios que brindan los países en desarrollo y los PMA a la pesca en sus propias ZEE, y se les debe proporcionar apoyo y financiamiento apropiado.***

La ***identificación de la pesca INDNR debe basarse en listas proporcionadas por las ORPO y las jurisdicciones subregionales y nacionales, especialmente los Estados costeros***, ya que esto ofrecería el máximo de posibilidades de evaluar y disciplinar a aquellos que pescan de ese modo.

Los subsidios contribuyen a la sobrepesca y a la sobreexplotación de las poblaciones

Los subsidios que contribuyen a la sobrepesca de las poblaciones de peces son un problema importante que enfrenta la pesca para hacerse sustentable. ***Por lo tanto, cualquier resultado que prohíba subvencionar a los operadores y propietarios que se involucren en actividades de sobrepesca debe ser ejecutable y efectivo.***

Varias propuestas recomiendan un mecanismo que dependería de que se muestren pruebas del vínculo entre los subsidios y su uso exclusivo para la pesca de poblaciones sobreexplotadas, lo cual representa un nexo de causalidad que sería muy difícil de probar dada la naturaleza misma de la industria pesquera, corriéndose así el riesgo de que la prohibición se torne efectivamente inútil.

Para que los países insulares del Pacífico puedan preservar su espacio de maniobra para el desarrollo es imprescindible que se reafirme el ‘trato especial y diferenciado’ y que su funcionamiento operativo se simplifique. Los países en desarrollo y los países menos adelantados como los países insulares del Pacífico dependen de los recursos acuícolas tanto como medio de sustento como fuente de ingresos. Por lo tanto, para que estos países puedan decidir su propio desarrollo y soberanía en términos del uso de los recursos, deben garantizar que su espacio de maniobra en materia de políticas sea protegido contra cualquier tipo de injerencia de la OMC en este tema. Algunas propuestas incluyen mecanismos de trato especial y diferenciado que serían difíciles de operativizar y que podrían verse impugnados y ser objeto de controversias relativas a los planes de manejo.

No se debe impedir que los países en desarrollo o los menos adelantados proporcionen subsidios a los pescadores de pequeña escala y artesanales, y esto requiere de una excepción efectiva. Estos pescadores se cuentan entre los que son más dependientes de la pesca para su seguridad alimentaria, sus medios de sustento y supervivencia, y cualquier prohibición o limitación de subsidios que sea aplicable a ellos sería devastadora.

Por lo tanto, la propuesta de que ***las prohibiciones no se apliquen a los subsidios que proporcionan los países en desarrollo a la pesca dentro de sus propias ZEE representa la aplicación más amplia y simple del trato especial y diferenciado.***

Adicionalmente, el trato especial y diferenciado también debería aplicarse a los compromisos relativos a la notificación y la transparencia. Esto conllevaría mayores flexibilidades o exenciones proporcionales a las capacidades de los países en desarrollo y su necesidad de mayor apoyo financiero para la generación de capacidades, así como el reconocimiento de sus contribuciones proporcionalmente menores a la sobrepesca.

Subsidios que contribuyen al exceso de capacidad

El exceso de capacidad de los buques pesqueros ha sido sostenido en gran medida por los subsidios de los países que practican la pesca industrial. Según el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) "se estima que los subsidios a la pesca ascienden a unos \$35 mil millones de dólares a nivel mundial, de los cuales alrededor de \$20 mil millones contribuyen directamente a la sobrepesca como subsidios que potencian la capacidad".⁸ La propuesta actual de la UE⁹ limitaría la capacidad de los países insulares del Pacífico de apoyar la construcción e importación de nuevos buques así como de cualquier equipo que permita pescar, que son subsidios que ya fueron discontinuados por la UE misma. Los subsidios a los combustibles son un problema permanente, y son proporcionados tanto por los países en desarrollo como los desarrollados, pero para los países insulares del Pacífico cualquier prohibición de los subsidios a los combustibles debe estar acompañada de una excepción efectiva.

La propuesta del Grupo ACP sostiene que ***los países en desarrollo y los países menos adelantados deben***

⁸ ACP Group keen to secure robust multilateral rules on fisheries subsidies, 2016 <http://www.acp.int/content/acp-group-keen-secure-robust-multilateral-rules-fisheries-subsidies>

⁹ Unión Europea "Advancing Towards a Multilateral Outcome on Fisheries Subsidies in the WTO", TN/RL/GEN/181Rev.1

quedar exentos de la prohibición a la capacidad excesiva si pescan fuera de sus ZEE para cumplir exclusivamente con una cuota otorgada por una ORPO u otro organismo similar.

Algunas propuestas incluyen una cláusula de mantenimiento del *statu quo*, lo que significa que los miembros de la OMC no pueden aprobar ningún subsidio nuevo (a pesar de que los países que hoy practican la pesca industrial hayan construido en el pasado sus industrias a base de tales subsidios). ***Una cláusula de mantenimiento del statu quo no responde a los intereses de desarrollo de países tales como los países insulares del Pacífico que aún no están en condiciones de fomentar sus industrias nacionales.***

Parece que habrá una gran ofensiva para garantizar que haya algún resultado relativo a los subsidios a la pesca en la Conferencia Ministerial de diciembre. Más allá del alcance de tal resultado, es esencial que los países en desarrollo se mantengan firmes en la defensa de su espacio de maniobra en materia de políticas para que puedan materializar sus aspiraciones de desarrollo, y que den prioridad a obtener un buen acuerdo antes que cualquier acuerdo, ya que es mejor que no haya acuerdo que tener un mal acuerdo. Las disciplinas sobre los subsidios a la agricultura en la OMC sirven como lección; los subsidios que usan los países desarrollados están en su mayoría permitidos, mientras que aquellos que usan los países en desarrollo, como las reservas públicas de alimentos, no están permitidos. ***Para hacer realidad las aspiraciones de los objetivos de desarrollo sostenible y garantizar un futuro próspero para las islas del Pacífico, el resultado de las negociaciones debe garantizar que los subsidios a la pesca INDNR se disciplinen de manera efectiva; que no se debiliten las medidas de manejo de las pesquerías; y que se proteja el espacio de maniobra de los países en desarrollo en materia de políticas públicas.***

PANG (Pacific Network on Globalisation) es una red regional del Pacífico que promueve la libre determinación económica y justicia para las Islas del Pacífico.

www.pang.org.fj