

Borrador de propuesta para un dictamen del LDAC sobre la regulación de las subvenciones a la pesca

~~Versión 1. Noviembre de 2017~~

~~Versión 2. Abril de 2018 (revisado tras reunión del GT5 el 8 de marzo)~~

Versión 3. Noviembre de 2018 (revisado tras reunión del GT5 el 24 de octubre)

Antecedentes

Las negociaciones de la OMC sobre las subvenciones a la pesca se iniciaron en 2001 en la Conferencia Ministerial de Doha, con el mandato de “aclarar y mejorar” las disciplinas de la OMC existentes relativas a las subvenciones a la pesca. Ese mandato se desarrolló en 2005 en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, en particular con un llamamiento a la prohibición de determinadas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca.

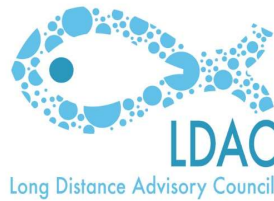
A modo de preparación para la Conferencia Ministerial de 2017 (CM11) celebrada en Buenos Aires del 10 al 13 de diciembre, el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas de la OMC circuló durante el verano de 2017 varias propuestas para poner fin a las subvenciones perjudiciales. Estas propuestas procedían de la Unión Europea¹, Indonesia, Noruega, el grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), el Grupo de países menos desarrollados (PMD), un grupo de seis países latinoamericanos (LAC - Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay) y una propuesta conjunta presentada por Nueva Zelanda, Islandia y Pakistán.

En octubre², los miembros de la OMC que habían presentado estas propuestas entregaron conjuntamente una recopilación de los textos al Grupo de Negociación sobre las Normas. También se presentaron nuevas propuestas para debate en la CM11 por parte de China y de EEUU.

En la CM11 celebrada en diciembre de 2017, los ministros acordaron un programa de trabajo que concluía las negociaciones con el objetivo de adoptar, en la Conferencia Ministerial de 2019, un acuerdo sobre subvenciones a la pesca que contribuya a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU 14.6.

¹https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/fish_20jul17_e.htm

²Todas las propuestas se pueden consultar a través de la página de noticias de las negociaciones sobre las subvenciones de la OMC https://www.wto.org/english/news_e/archive_e/fish_arc_e.htm



Consideraciones generales

El LDAC considera decepcionante el resultado de las recomendaciones acordadas en relación con las subvenciones a la pesca en la última Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio realizada en Buenos Aires (CM11).

A continuación se recoge la declaración de la CM11 de la OMC³ :

Los miembros de la OMC acuerdan seguir involucrados en las negociaciones de forma constructiva, con el fin de adoptar un acuerdo antes de la Conferencia Ministerial de 2019 sobre las disciplinas exhaustivas y efectivas que prohíben ciertos tipos de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y sobrepesca, y eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no documentada y no reglamentada (INDNR). La decisión reconoce que dispensar un tratamiento especial y diferenciado que sea efectivo y apropiado a los miembros en vías de desarrollo y a los miembros menos desarrollados debería constituir una parte fundamental de las negociaciones.

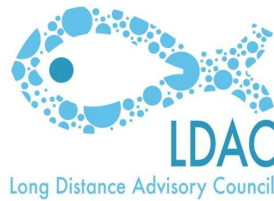
Con esta decisión, la OMC ha adquirido un compromiso multilateral para cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible 14.6, que solicita la prohibición y eliminación antes de 2020 de las subvenciones a la pesca que contribuyen a la pesca INDNR y a la sobrecapacidad y sobrepesca; y dispensar un tratamiento especial y diferenciado a los países en vías de desarrollo y los países menos desarrollados miembros de la OMC como parte fundamental de las negociaciones.

El LDAC considera que esta declaración constituye una oportunidad perdida que pretende posponer el debate sobre este asunto hasta diciembre de 2019. De acuerdo con la propuesta comunitaria presentada en julio de 2017, el LDAC apoya un acuerdo multilateral más ambicioso sobre la regulación de las subvenciones a la pesca con el fin de prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y a la sobrepesca y eliminar aquellas subvenciones que contribuyen a la pesca INDNR antes de 2020 tal y como se recoge en el ODS 14.6.

El LDAC admite que ciertas formas de subvenciones a la pesca deberían seguir existiendo, pero con el objetivo claro de alcanzar una sostenibilidad ambiental, económica y social. El LDAC reconoce que la aportación financiera que la UE proporciona a países terceros a través de su red de Acuerdos de asociación de pesca sostenible no se considera un subsidio por parte de la OMC, tal y como ilustra un informe de la UNEP de 2008: “[...] *the detailed legal analysis of the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures and relevant jurisprudence provided by this paper leads to the conclusion that access agreements per se do not breach any rules of the ASCM. Only where the Distant Water Fishing Nation is not sufficiently reimbursed by its fleet for the provision of access rights, the corresponding financial element of access agreements may be covered by ASCM disciplines. The amount of this “subsidy element”, arising between a Distant Water Fishing Nation and its own fleet, would have to be determined on a case-by-case basis.*”⁴

³https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_e.htm

⁴<https://unep.ch/etb/publications/FS%20Access%20Agreements/Inside%20FS%20Access%20Agreements.pdf>



Comentarios específicos sobre cuestiones clave debatidas en el seno de la OMC

1. Alcance de las prohibiciones a las subvenciones

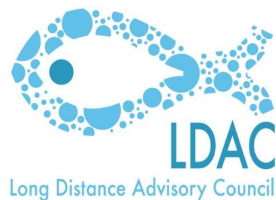
El LDAC considera muy positivo que todas las propuestas planteen la prohibición de las subvenciones relacionadas con buques involucrados en actividades de pesca INDNR, de conformidad con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 14.6.

No obstante, en el acuerdo también se deberían abordar otros temas como la sobrepesca y la sobrecapacidad.

Tanto los representantes de la industria pesquera como de las ONG que son miembros del LDAC son favorables a la prohibición de cualquier forma de subsidios o ayudas directas al carburante, a fin de evitar distorsiones en el mercado de productos pesqueros y/o prácticas de competencia desleal entre los operadores pesqueros mundiales.

Los representantes de la industria pesquera del LDAC apoyarían la propuesta de la UE de realizar una lista positiva de ayudas que queden excluidas del alcance del acuerdo, y especialmente la inclusión de los regímenes de desgravación de combustible en esta lista tal y como propone la UE. Estos regímenes no derivan en costes de suministro inferiores a los precios de mercado del combustible marino y no contribuyen a la sobrepesca o a la sobrecapacidad pesquera, independientemente de cómo se gestionen la capacidad de la flota y la mortalidad por pesca. Asimismo, los productos energéticos suministrados para su uso como combustible en la navegación han estado históricamente libres de impuestos y, en la actualidad, se regulan de conformidad con el Art. 14 de la Directiva del Consejo 2003/96/CE. Por ello, estos regímenes no son exclusivos para la pesca, sino una excepción para sectores internacionales como la navegación marítima y aérea, y garantizan igualdad de oportunidades, ya que los buques pueden desplazarse a países en los que los tipos impositivos o los precios son inferiores.

Los representantes de la industria pesquera del LDAC consideran que no es necesario enumerar los tipos de subvenciones que quedarían prohibidas, dado que las subvenciones afectadas por el acuerdo serían aquellas contempladas en los artículos 1.1 y 2 del acuerdo SMC.



El grupo de ONG del LDAC considera que los regímenes de desgravación fiscal al combustible son una forma indirecta de subvenciones a la pesca y que sería importante abordar esta cuestión, en particular para aquellos que tienen incidencia en la sobrecapacidad. De acuerdo con UNCTAD, ciertas operaciones de la flota pesquera de larga distancia no serían comercialmente viable sin la existencia de algún tipo de subvenciones al carburante.

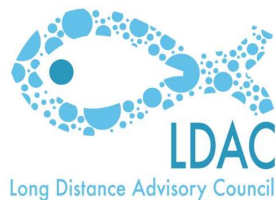
El grupo de ONG del LDAC estima que las subvenciones perjudiciales deberían enumerarse y clasificarse de conformidad con el artículo 1 de la *Propuesta de la UE sobre las disciplinas de la OMC relativas a las subvenciones a la pesca [TN/RL/GEN/181/Rev.1]* presentada en julio de 2017 con el fin de prohibir: a) *las subvenciones que incrementen la capacidad de pesca marina de un buque pesquero o que apoyen la adquisición de equipamiento que incremente la habilidad de un buque pesquero de encontrar peces; b) las subvenciones que apoyen la construcción de buques pesqueros o la importación de estos; y c) las subvenciones para la transferencia de buques pesqueros a otros países, incluso a través de la creación de sociedades mixtas con socios de esos países.*

2. Poblaciones sobreexplotadas

Es importante que el acuerdo contenga una cláusula relacionada con la sobrepesca y que esté vinculada a las subvenciones que afectan negativamente a los stocks de especies objetivo, con el fin de cumplir lo dispuesto en el ODS 14.6 y de abordar correctamente la cuestión de la pesca no sostenible. El LDAC opina que la exención propuesta para ciertas poblaciones de peces dentro del mar territorial no tiene ningún sentido, ya que muy pocos stocks están presentes únicamente en el mar territorial y que no solo se practica pesca de subsistencia dentro del mar territorial.

Un aspecto clave es la definición de las poblaciones ‘*sobreexplotadas*’. Resulta fundamental acordar una definición útil de sobrepesca: concretamente, un stock es objeto de sobrepesca cuando se encuentra a un nivel tan bajo que se tiene que restringir la mortalidad por pesca para que el stock se recupere a un nivel que produzca un rendimiento máximo sostenible o puntos de referencia alternativos basados en el mejor conocimiento científico disponible.

En este sentido, conviene resaltar que las subvenciones a la pesca ejercen un impacto negativo sobre los stocks objeto de sobrepesca, a no ser que haya un plan de recuperación o de gestión en marcha con suficientes salvaguardias en términos científicos y de cumplimiento como para invertir esta tendencia.



En cuanto al principio de precaución, los miembros del LDAC que representan a la industria pesquera se oponen a que, ante la ausencia de datos suficientes para que las autoridades nacionales o el Mecanismo o la Organización Regional de Gestión de Pesca correspondiente determinen si un stock está sobreexplotado o no, se presuponga que el stock está en situación de sobrepesca. En este contexto, conviene recordar que una reducción de los rendimientos individuales y un descenso de las capturas a nivel mundial no implican necesariamente situaciones de sobrepesca en los términos definidos por el Informe Mundial de la FAO sobre el Estado de la Pesca y la Acuicultura (SOFIA). Por ejemplo, una reducción de los rendimientos individuales podría ser un paso comprensible para alcanzar un rendimiento máximo sostenible (MSY) en un periodo de transición. Además, el descenso de las capturas a nivel mundial suele producirse cuando se reduce la mortalidad por pesca para recuperar las poblaciones de peces.

Los miembros del LDAC que representan a las ONG se muestran a favor de adoptar el principio de precaución en los casos anteriormente mencionados en los que no hay suficientes datos para considerar que un stock está en situación de sobrepesca en virtud de lo dispuesto en el Reglamento Básico (UE) No 1380/2013 de la Política Pesquera Común.

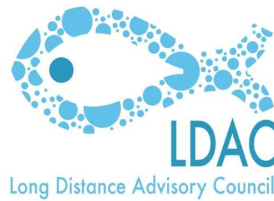
3 Sobrecapacidad

Igual de importante es que el acuerdo incluya una cláusula sobre la necesidad de evitar la sobrecapacidad en un sentido más amplio, dado su papel de motor principal de la sobrepesca. No obstante, los miembros del LDAC que representan a la industria pesquera se preguntan si el acuerdo debería incluir una disciplina específica relativa a las subvenciones perjudiciales que derivan en sobrecapacidad, ya que este tipo de subvenciones deberían estar ya incluidas en el ámbito de aplicación del acuerdo.

En los casos de sobrecapacidad declarada en una pesquería, cualquier subvención para planes de desguace/desmantelamiento permanente de buques de una flota debería considerarse en términos positivos, siempre y cuando esos planes de desmantelamiento estén debidamente justificados desde un punto de vista científico y se desarrollen de conformidad con las salvaguardias y procedimientos de control adecuados.

4 Alcance geográfico

El LDAC defiende que se amplíen las prohibiciones a todo el océano y que no se restrinjan haciendo referencia a zonas geográficas concretas (por ejemplo, la ZEE de un país o todas las aguas excepto el mar territorial). Las restricciones geográficas podrían suponer un obstáculo a la conservación y la explotación sostenible de las poblaciones transzonales y migratorias.



Asimismo, en determinadas circunstancias, puede resultar complicado relacionar una subvención con una zona de pesca determinada, ya que la empresa o el buque beneficiario pueden faenar en distintas zonas, en temporadas diferentes y a lo largo de los años.

Conviene destacar que, en el ámbito de las aguas internacionales, ciertas ORGP como SEAFO o SIOFA tienen un mandato y una jurisdicción limitados para regular las poblaciones transzonales y no siguen necesariamente los mismos regímenes de gestión o recomendaciones que se aplican para aguas adyacentes en terceros países de la ZEE.

5 Exenciones

Los miembros de la OMC deberían ser cautos y evitar que la exclusión de la acuicultura cree un vacío legal en términos de subvenciones para peces forrajeros, como pequeños pelágicos, que se sustraen del océano para abastecer y alimentar la acuicultura industrial.

Asimismo, las subvenciones a la pesca cuyo fin sea promover objetivos sociales y ambientales positivos, como aquellos que mejoran la salud y las condiciones laborales seguras de los pescadores, o que fomentan la pesca sostenible (como el apoyo a la investigación, (co)gestión, etc.) no deberían encontrarse en la categoría de subvenciones afectadas por esta negociación.

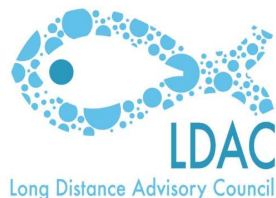
6 Tratamiento especial y diferenciado

Teniendo en cuenta la importancia de proteger los recursos pesqueros de los que depende el modo de vida de las comunidades de los países en vías de desarrollo, se debe apostar por un tratamiento especial y diferenciado que sea apropiado y equitativo y que no socave la eficacia de las disciplinas.

No obstante, las prohibiciones clave de ciertas subvenciones deberían aplicarse en todos los casos, especialmente la eliminación de las subvenciones que contribuyen a la pesca INDNR.

Al hablar de la exención de las disciplinas relativas a las subvenciones a la pesca artesanal/de subsistencia en países en vías de desarrollo, se debe hacer hincapié en que, según varios estudios, este sector no se beneficia actualmente de una gran cantidad de subvenciones mundiales a la pesca⁵.

⁵<http://greenfiscalspolicy.org/policy-insights/how-subsidies-affect-the-economic-viability-of-small-scale-fisheries-schuhbauer-et-al/>



Muchas organizaciones de pesca artesanal en países en vías de desarrollo relaman subvenciones para mejorar la seguridad en el mar, las condiciones de salud e higiene en el sector pesquero; o para mejorar la gestión pesquera a beneficio de las comunidades de actividades pesqueras a pequeña escala (por ejemplo, generando datos desglosados por género sobre la pesca artesanal, invirtiendo en vigilancia para proteger la zona de pesca artesanal, en iniciativas de cogestión, etc.).

Definir exenciones para la pesca artesanal/de subsistencia vinculándola con el mar territorial no solo permitiría eximir la pesca artesanal/de subsistencia en todos los casos sin ambigüedades, sino también evitar las medidas divergentes entre los países.

El hecho de eximir ciertas disciplinas relativas a las subvenciones a la pesca artesanal/de subsistencia debería fijarse más bien a partir de una lista positiva de disciplinas y criterios claros adoptados para definir la pesca artesanal de acuerdo con el enfoque propuesto en las Directrices voluntarias para la pesca a pequeña escala de la FAO.⁶

A modo de prerrequisito, debería haber un plan de gestión en vigor para las pesquerías en las que la flota subvencionada vaya a operar, para así evitar que la exención de disciplina lleve a una situación de sobrecapacidad y sobrepesca, lo que dañaría el futuro de la comunidad pesquera en última instancia. Para ello, el buque beneficiario de la subvención no puede tener como objetivo stocks en situación de sobrepesca para los que se haya establecido un plan de recuperación o regeneración.

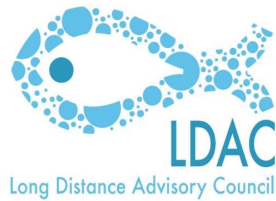
7 Transparencia

La recopilación de datos sobre las subvenciones a la pesca y su publicación son fundamentales para comprender, describir y hacer un seguimiento de las subvenciones concedidas. El objetivo debería ser lograr transparencia absoluta en cuanto al tipo, uso e importe de cada subvención a la pesca.

El LDAC se muestra de acuerdo en que tales notificaciones no deberían ser demasiado laboriosas ni suponer una mayor complejidad para los países en vías de desarrollo con capacidades limitadas, especialmente los PMD.

Sin embargo, dado que ningún país debería estar exento de los requisitos de notificación, las especificidades podrían abordarse en el marco de la Cooperación Técnica.

⁶ Estas Directrices reconocen la gran diversidad de las pesquerías a pequeña escala y que no hay una única definición acordada del subsector. Por ello, la definición de pesquerías a pequeña escala debería abordarse a nivel regional, subregional o nacional y de acuerdo con el contexto concreto en el que se vayan a aplicar. Los Estados deberían garantizar que dicho ejercicio de definición se rige por procesos consultivos con el apoyo de una gran participación, de tal forma que las voces tanto de hombres como de mujeres sean escuchadas.



Estas notificaciones deberían incluir, al menos, la siguiente información:

- Nombre del programa;
- Base jurídica y autoridad que concede el programa;
- Nivel de apoyo prestado;
- Tipo de actividad pesquera marina a la que se presta apoyo;
- Nombre del beneficiario de la subvención,
- Información sobre el objetivo por el que se ha concedido la subvención.

Es importante que toda la información procedente de notificaciones actuales y futuras se recopile en una base de datos o plataforma informática abierta y fácil de utilizar.

-FIN-