

03

ACUERDO SOBRE SUBVENCIONES A LA PESCA DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: ¿DÓNDE ESTÁ LA TRAMPA?

Peter Lunenborg

Peter Lunenborg es oficial superior de programas en South Center, Ginebra, Suiza. Es experto en comercio internacional y tiene décadas de experiencia laboral en este campo.

“La continuación de las subvenciones beneficiará a la pesca a gran escala, dejando fuera a las pequeñas comunidades pesqueras artesanales. Lo más probable es que el mundo sea testigo de un mayor agotamiento de las poblaciones de peces y de la degradación de los recursos marinos, lo que socavarán los medios de vida de estas personas y de otras comunidades costeras.”

INTRODUCCIÓN

Tras muchos años de negociaciones, la Duodécima Conferencia Ministerial (MC12) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se celebró del 12 al 17 de junio de 2022, adoptó un reducido Acuerdo Provisional sobre Subvenciones a la Pesca. Fue aclamado como un acuerdo para salvar las poblaciones de peces a nivel mundial y para apoyar y acelerar el cambio hacia la sostenibilidad. Sin embargo, estas nociones solo se reflejan, de hecho, en el [proyecto de texto](#) que se sometió a la consideración de los Ministros presentes en la Conferencia, así como en el [Acuerdo Provisional adoptado](#). Las negociaciones continuarán en la OMC para lograr un Acuerdo definitivo, que debería cumplir plenamente el [Objetivo de Desarrollo Sostenible \(ODS\) 14.6](#).

Los gobiernos siguen favoreciendo la pesca a gran escala, que se considera más rentable que la de pequeña escala. A nivel mundial, [la mayoría de las subvenciones \(81%\) se conceden a la pesca a gran escala](#) en forma de ayudas para mejorar la capacidad, siendo las centradas en el combustible la clase de subvención más extendida. Si la situación actual continúa, la pesca a gran escala seguirá agravando la delicada salud de la pesca mundial en detrimento de pequeñas comunidades pesqueras del mundo, poniendo en peligro su derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas, así como otros derechos relacionados, como el derecho al trabajo. Esto podría empeorar aún más la marginación política y económica de las personas que se dedican a la pesca a pequeña escala, que con su labor proporcionan una importante fuente de proteínas a muchos segmentos marginados de la población mundial.

REVISORES |

Rachmi Hertani es abogada y tiene formación académica en derecho comercial internacional. Es investigadora sobre acuerdos de comercio e inversión en el Transnational Institute. También es miembro de la junta directiva de FIAN Indonesia.

Adam Wolfenden es el responsable de la campaña de justicia comercial de la Red del Pacífico sobre la Globalización (PANG), una red regional del Pacífico que promueve la justicia económica y la autodeterminación en las islas del Pacífico. Adam ha trabajado en el Pacífico durante más de 10 años supervisando las negociaciones de numerosos acuerdos comerciales regionales, las adhesiones a la OMC y denunciando el acaparamiento de recursos.

FOTO | [Tom Fisk](#)

Este artículo trata de desentrañar el contenido del Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca de la OMC, centrándose específicamente en las subvenciones prohibidas, y extrae una conclusión sobre cómo afectará el Acuerdo a las comunidades pesqueras a pequeña escala.

CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACUERDO SOBRE SUBVENCIONES A LA PESCA

El proyecto de Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca que se presentó a los Ministros para su consideración en la MC12 contenía tres categorías de subvenciones prohibidas: 1) subvenciones que “contribuyen” a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR); 2) subvenciones que afectan a las poblaciones sobreexplotadas y 3) subvenciones que contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca. Estas categorías se examinarán a continuación.

1) Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

La pesca INDNR es una de las principales causas de la sobrepesca y puede observarse en todo el mundo. La primera categoría se refiere a la prohibición de subvencionar a un buque o a un operador si se determina que ha practicado la pesca INDNR. Este tipo de prohibición tiene un alcance limitado. En primer lugar, no se ocupa de las subvenciones que “contribuyen” a la pesca INDNR. Más bien, se activa después de que la pesca INDNR haya tenido lugar. En segundo lugar, la prohibición se aplica a un solo buque u operador específico. En tercer lugar, la mayoría de los países en desarrollo no disponen de los recursos necesarios para detectar la pesca INDNR, como helicópteros para vigilar sus propias aguas, inspección a bordo y puesta en cuarentena de los buques. En cuarto lugar, incluso si un proceso legal nacional puede determinar que un buque ha realizado pesca INDNR, el país donde se lleva a cabo también debe cumplir con varios requisitos de procedimiento frente al Estado de abanderamiento (es decir, el país en el que está registrado un buque y tiene autoridad sobre él en alta mar). Esto incluye tener que proporcionar información, permitir consultas, tomar en consideración los comentarios del país de abanderamiento y notificar a la OMC. Estos requisitos también se aplican si se conoce el país que otorga la subvención, es decir, la mayoría de los requisitos se aplicarían dos veces. En quinto lugar, la prohibición de las subvenciones es temporal. El país otorgante de la subvención tiene derecho a limitar el periodo de prohibición de las subvenciones en función de su evaluación de la gravedad del delito, tras lo cual puede continuar con la subvención. En cualquier caso, la prohibición de las subvenciones dura tanto como la sanción asociada. En el caso de las sanciones de corta duración, como las multas (que pueden pagarse poco después), la prohibición de subvención también es de corta duración.

Dentro de esta categoría, también existe una prohibición adicional para las “actividades relacionadas con la pesca en apoyo de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, que se introdujo a instancias de Estados Unidos tras la presentación de su propuesta de “trabajos forzados”. Las actividades relacionadas con la pesca incluyen el procesamiento del pescado en tierra. Siempre existe el riesgo de que una planta procesadora se abastezca de pescado procedente de un buque u operador dedicado a la pesca INDNR, o que no siga las normas de INDNR de un determinado miembro de la OMC, por ejemplo, en lo que respecta a los requisitos de documentación. En cambio, es más difícil obtener una determinación afirmativa de que un solo buque ha participado en la pesca INDNR, y por tanto es difícil aplicar la prohibición de las subvenciones. En realidad, esto podría hacer que el procesamiento de pescado a gran escala a bordo fuera más competitivo que el que se lleva a cabo en tierra, y las condiciones laborales en los buques son sin duda más duras que las de

una fábrica. Por tanto, una consecuencia no deseada de esta disposición podría ser que las condiciones laborales de las personas que se dedican al procesamiento de pescado fueran aún peores.

2) Reservas sobreexplotadas

La segunda categoría se refiere a la prohibición de conceder subvenciones a la pesca de una población de peces sobreexplotada. No es obligatorio determinar el estado de una población de peces, por lo que es difícil determinar que una población está sobreexplotada. En cualquier caso, la forma de definir un “nivel biológicamente sostenible” es también muy flexible: se basa en puntos de referencia que pueden incluir el concepto de “rendimiento máximo sostenible” o métodos alternativos, que son pertinentes en el caso de pesquerías con pocos datos. Además, las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP) como la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM) o la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA), u otros Acuerdos Regionales de Ordenación Pesquera (ARP), pueden decidir el estado de una población de peces sin basarse en cifras. De este modo, la toma de decisiones políticas por parte de estos organismos está implícitamente respaldada. Esto significa que, por ejemplo, si un número suficiente de países que pescan en el Mar Mediterráneo quieren seguir concediendo subvenciones, podrían declarar la población de peces como sostenible o insostenible, independientemente del estado real de la población de peces. Por último, en el caso de que se compruebe que una población de peces está sobreexplotada, las subvenciones pueden continuar si son “buenas” subvenciones o forman parte de un plan a largo plazo para recuperar la población hasta niveles sostenibles.

3) Sobrepesca y sobrecapacidad

La tercera categoría se refiere a las subvenciones que contribuyen a la sobrepesca y al exceso de capacidad. Ejemplos de este tipo de subvenciones son los subsidios a la construcción o renovación de buques pesqueros, los subsidios a la compra de máquinas y equipos para los buques, los subsidios al combustible y los que cubren las pérdidas de explotación de los buques o las actividades relacionadas con la pesca. Esta es la parte más significativa del proyecto de Acuerdo. También se relaciona directamente con el ODS 14.6.

El borrador del texto para la negociación en la MC12 contenía una prohibición de las subvenciones que contribuyen a la sobrepesca y al exceso de capacidad, pero se eliminó en gran medida en el acuerdo provisional que se adoptó finalmente en la madrugada del viernes 17 de junio de 2022. Las próximas negociaciones se centrarán en añadir disposiciones sobre las subvenciones que contribuyen a la sobrepesca y el exceso de capacidad.

El desequilibrio fue uno de los puntos que generó más debate. El proyecto de texto se redactó de tal manera que permitía a los países más desarrollados –los principales otorgantes de subvenciones— continuar con las subvenciones, mientras que los países en desarrollo con menor capacidad se verían afectados si no tienen los medios y recursos para justificar sus subvenciones. El borrador contiene flexibilidad para las subvenciones a la pesca artesanal en aguas territoriales, es decir, las primeras 12 millas náuticas en el mar medidas desde la línea de base (que suelen seguir la costa, pero no siempre, sobre todo si hay islas cerca de la costa). Sin embargo, la pesca artesanal se definió como una pesca de “bajos ingresos, de escasos recursos y de subsistencia”. En otras palabras, las subvenciones solo se protegerían si la pesca es para el propio sustento, y si la persona dedicada a la pesca tiene bajos ingresos y es pobre en recursos. En realidad, la mayoría de las comunidades de pesca artesanal

no estarían cubiertas por esta flexibilidad, ya que pueden adentrarse más en el mar, y también vender su pescado a otros en lugar de consumirlo todo ellas.

Los principales países otorgantes de subvenciones podrían continuar con sus subsidios en virtud de la llamada “sostenibilidad flexible”, que permite continuar con los subsidios a la pesca “sostenible”, si un país puede demostrar que se toman medidas para mantener un “nivel biológico sostenible” de la población de peces correspondiente. Estas “medidas” podrían ser las adoptadas por el propio país, o por otro país, o por la correspondiente OROP/A.

Esto se demostraría, esencialmente, proporcionando información a la OMC junto con la notificación general de subvenciones de un país a la OMC, que tiene lugar a intervalos de dos años. Con ello, se garantizaría fundamentalmente un período mínimo de subvención durante 2 años si las existencias se agotaran después de los 2 años iniciales.

Los países no tendrían que garantizar que dichas “medidas” mantienen un “nivel biológico sostenible”, sino que existen medidas que tienen como objetivo la sostenibilidad. La palabra “mantener” significa que la población de peces correspondiente se encuentra en un nivel biológicamente sostenible cuando se adoptan las medidas. No exigiría a los miembros demostrar que las poblaciones de peces son sostenibles cuando se aplica la subvención por primera vez. Por definición, el estado de las poblaciones se refiere a un estado histórico de las mismas. El texto no aclara a qué periodo debía referirse la determinación de la sostenibilidad biológica. No exigía a los miembros que proporcionaran la información más reciente, si estaba disponible. Por lo tanto, los países podrían basarse en evaluaciones de las poblaciones de peces realizadas hace años, que podrían no reflejar el estado real de las mismas.

La sostenibilidad tendría que evaluarse con respecto a una “población de peces relevante”. El estado de las poblaciones de peces puede evaluarse a nivel de especies, pero también de grupos de especies, o de todas las especies. La indefinición de “relevante” permite una gran flexibilidad. Por ejemplo, si los niveles de las poblaciones son biológicamente sostenibles para 60 especies pero se consideran sobre explotadas para 40 especies, el total de las 100 especies podría seguir considerándose biológicamente sostenible. Sin embargo, en la realidad, un miembro podría ser capaz de proporcionar subvenciones para la pesca de hasta 40 especies sobreexplotadas.

Tampoco se ha tenido en cuenta la sostenibilidad de las especies que pertenecen al mismo ecosistema o que están asociadas o dependen de las poblaciones objetivo. No obstante, el enfoque ecosistémico se considera la mejor práctica medioambiental y se ha incorporado a varias normativas nacionales, como la *Ley de Pesca de Nueva Zelanda* de 1996, entre otras. Un país que proporciona subvenciones para capturar y matar delfines para mantener los niveles de atún podría considerarse sostenible.

ACUERDO PROVISIONAL

El acuerdo adoptado en la MC12 elimina la prohibición de las subvenciones relacionadas con la sobrepesca y el exceso de capacidad.

Una de las principales excepciones es la prohibición de las subvenciones a la pesca en alta mar en zonas que no son competencia de una OROP o un ARP, a veces denominada erróneamente “alta mar no regulada”; expresión que se mantuvo en el acuerdo adoptado.

Lamentablemente, casi ningún cuerpo de agua parece estar cubierto por esta prohibición, ya que prácticamente toda la alta mar es competencia de al menos una OROP/A, con posibles excepciones como la alta mar del Océano Ártico y una pequeña franja más allá de las aguas de Alaska. Sin embargo, podría decirse que estas zonas también están cubiertas por las OROP. La “competencia” de una OROP/A no equivale a la gestión o la sostenibilidad. Por ejemplo, países como el [Reino Unido pescan merluza negra en una zona que es competencia de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos \(CCRVMA\)](#), después de que las partes no pudieran ponerse de acuerdo sobre los límites de captura.

El Acuerdo adoptado reduce igualmente algunos de los requisitos de notificación. También suprime la propuesta impulsada por India para que el Acuerdo cubra las subvenciones al combustible, que benefician a la pesca pero que también se conceden a otros sectores (por ejemplo, a todos los buques, incluidos los portacontenedores, o a otros sectores de la economía), que se refieren a las denominadas subvenciones “no específicas” al combustible.

¿QUÉ SIGNIFICA ESTO PARA LAS PEQUEÑAS COMUNIDADES PESQUERAS?

En general, el resultado del Acuerdo reducido es posiblemente similar a las disposiciones del proyecto de Acuerdo: el resultado final de ambos textos es que la mayor parte de las subvenciones a la pesca pueden continuar. Los miembros de la OMC se han comprometido a seguir negociando para añadir más disposiciones, incluidas las relativas a la sobrepesca y el exceso de capacidad, con el fin de contar con “disciplinas exhaustivas” que respondan al ODS 14.6.

El Acuerdo actual aún debe ser ratificado. Una vez que entre en vigor mediante la ratificación de 2/3 de los miembros de la OMC, es decir, 109 miembros de la OMC (la UE cuenta como 28 miembros), el acuerdo dejará de existir si 4 años después de la entrada en vigor no se ha alcanzado un acuerdo sobre disciplinas exhaustivas. Esto puede ser inicialmente un obstáculo para la ratificación, ya que se pedirá a los parlamentos que ratifiquen un acuerdo parcial sobre el que se está negociando. Como resultado, podríamos tener un acuerdo que estará “en un limbo” hasta que no se cumpla este requisito. El tiempo lo dirá.

El hecho de que los miembros de la OMC hayan sido capaces de alcanzar un acuerdo sobre las subvenciones a la pesca es digno de elogio. Sin embargo, este acuerdo adoptado difícilmente puede pretender salvar la población de peces a nivel mundial, ni apoyar y acelerar el cambio hacia la sostenibilidad. La continuación de las subvenciones beneficiará a la pesca a gran escala, dejando fuera a las pequeñas comunidades pesqueras artesanales. Lo más probable es que el mundo sea testigo de un mayor agotamiento de las poblaciones de peces y de la degradación de los recursos marinos, lo que socavarán los medios de vida de estas personas y de otras comunidades costeras.

¡Lea el *Observatorio*, reflexione sobre su contenido
y envíenos sus comentarios!

Visite el *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición*:
www.righttofoodandnutrition.org/observatorio

Únase a la conversación en [Facebook](#), [Instagram](#)
y [Twitter](#) en #RtFNWatch

