



**tBrief** Edición #4

# UNA LUCHA DE 20 AÑOS:

## Transparencia en los subsidios al sector pesquero

### Mensajes clave:

- 1 Los subsidios se han convertido en uno de los temas más controvertidos en los debates sobre reformas pesqueras. Tal vez más que cualquier otro factor, los subsidios son considerados como la fuente de una serie de problemas, como la sobrepesca, la pesca ilegal y la distribución injusta de beneficios.
- 2 En 2001, los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) acordaron un mandato para elaborar nuevas normas para disciplinar los subsidios a la pesca. Esas normas estarían dirigidas específicamente a los subsidios que causan directamente la sobrepesca y el exceso de capacidad en el sector pesquero. Sin embargo, 20 años después, este mandato aún no se ha cumplido.
- 3 La mejora de la transparencia de los subsidios al sector pesquero es una tarea difícil debido a la falta de una definición precisa, así como a la dificultad de verificar los montos notificados a las organizaciones internacionales como la OMC y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

# Edición #4



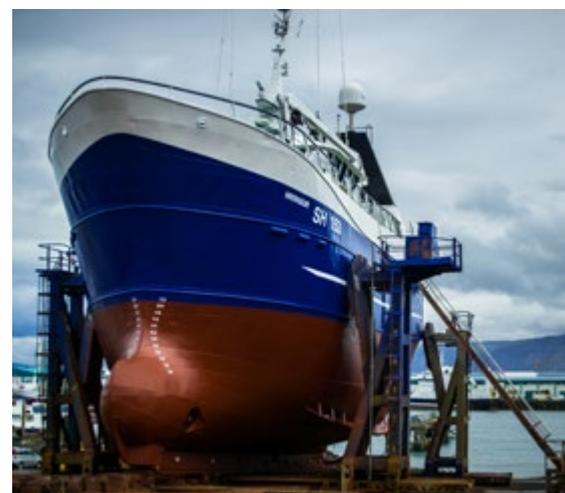
Fisheries  
Transparency  
Initiative

*Esta publicación es financiada por la  
Fundación Gordon y Betty Moore.*

## Introducción

Los subsidios han sido ampliamente criticados en debates que han ido ganando terreno desde los años 1970s, por contribuir a la peligrosa situación en la que se encuentra la pesca marina. Gran parte del interés radica en los efectos que los subsidios de pesca tienen en la sobrepesca, la capacidad de pesca y la pesca ilegal. Se consideran muy problemáticos aquellos subsidios que reducen los costos operativos, como las concesiones de combustible, o los subsidios que contribuyen a las inversiones de capital en la pesca, como los subsidios para la modernización de las embarcaciones.\* Pero no todos los subsidios a la pesca son iguales. Además de estos subsidios perjudiciales que incrementan la capacidad para pescar más, también hay subsidios que se consideran beneficiosos para apoyar la sostenibilidad de las poblaciones de peces, como los subsidios para la ordenación de la pesca o la investigación y el desarrollo.

Los subsidios a la pesca no sólo son sustanciales - la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estima alcanzaron los 50.000 millones de dólares a principios de los 1980s - sino que la información pública sobre los mismos suele ser limitada. Por lo tanto, la transparencia en los subsidios a la pesca ha sido desde hace mucho tiempo una ambición política de la comunidad internacional que trabaja en torno a la pesca responsable. En 1987, el Comité de Pesca de la OCDE se fijó como objetivo establecer la transparencia de medidas de asistencia económica, directas e indirectas, y elaborar un marco analítico para comprender cómo afectan esas medidas al sector. En 1995 se estableció la obligación de informar sobre subsidios a la industria pesquera mediante el „Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias“ (Acuerdo SMC) de la OMC. En el mismo se estableció la necesidad de que los países miembros presentaran notificaciones anuales sobre subsidios específicos y sus finalidades, incluyendo para el sector pesquero. Unos años más tarde, un grupo de países abogó por la adopción de normas especializadas para subsidios pesqueros, dadas las características singulares del sector y la magnitud de los problemas ambientales a los que estos subsidios contribuían.



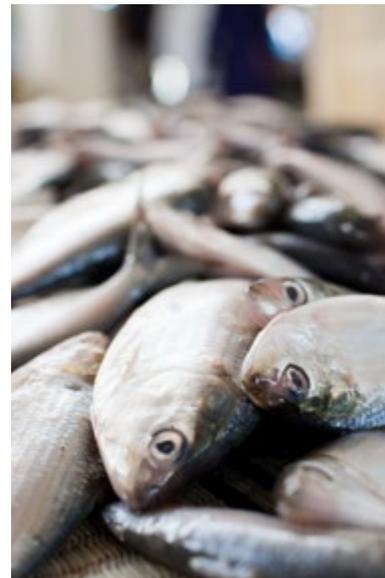
<b>Introducción</b> .....	2
<b>ODS 14: La fecha límite inminente</b> .....	4
<b>Los desafíos en la definición de los subsidios</b> .....	6
<b>Informes deficientes a pesar de las obligaciones existentes</b> .....	9
<b>Inconsistencias en la información</b> .....	11
<b>Comprensión y uso de datos sobre subsidios a la pesca</b> .....	12
<b>Conclusión</b> .....	14
<b>Perspectiva para el próximo tBrief</b> .....	15

---

\* Tome en cuenta que se encuentra fuera del alcance de este tBrief comentar la gama completa de impactos de los subsidios en el sector pesquero y las diversas formas en que los diferentes tipos de subsidios son considerados como problemáticos.



*Uno de los problemas particulares que generan los subsidios a la pesca, que lo distinguen de otros sectores, es que una gran proporción de los peces destinados a la explotación comercial se comparten entre países. Esto significa que los subsidios nacionales de un país pueden repercutir en los niveles de peces disponibles en otros lugares. Por lo tanto, la razón de las normas especializadas sobre subvenciones a la pesca fue que el problema de las subvenciones no era simplemente una distorsión del comercio, que es la principal preocupación del Acuerdo SMC, sino más bien el del uso sostenible de los recursos compartidos.*



Se plantearon inquietudes acerca de la utilización de la OMC como mecanismo para la conservación de los recursos, y de que otras instituciones serían más adecuadas para desempeñar esa función. No obstante, **en 2001 los miembros de la OMC acordaron un mandato para elaborar nuevas normas para disciplinar a los subsidios a la pesca.** El objetivo específico era prohibir los subsidios que causan directamente la sobrepesca y el exceso de capacidad en el sector pesquero.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Al igual que en otros acuerdos de la OMC, se reconoció desde el principio que los países en desarrollo deberían estar sujetos a tratamientos comunes pero diferenciados.

**Casi 20 años después, el mandato de acordar estas reglas sigue sin cumplirse. Los desacuerdos técnicos sobre la interpretación de los términos clave, así como el alcance del trato especial para países en desarrollo, han obstaculizado las negociaciones. Pero más allá de esto, muchas naciones parecen reacias a abrir sus políticas pesqueras al escrutinio externo y a una posible disciplina.**



## ODS 14: La fecha límite inminente

La presión para finalizar el acuerdo de la OMC ha aumentado a lo largo de los años en los foros internacionales. El documento final de la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo de 2002 incluía el fin de los subsidios que contribuyen a la sobrepesca y a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR). (No estuvo presente en la primera Cumbre de la Tierra en Río en 1992). El mismo mensaje se transmitió en la conferencia Río+20 en 2012. La demanda más definitiva ha venido de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015. El ODS 14, sobre la vida submarina, incluye el objetivo **de que al 2020 los gobiernos deben 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 INDNR y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole.**

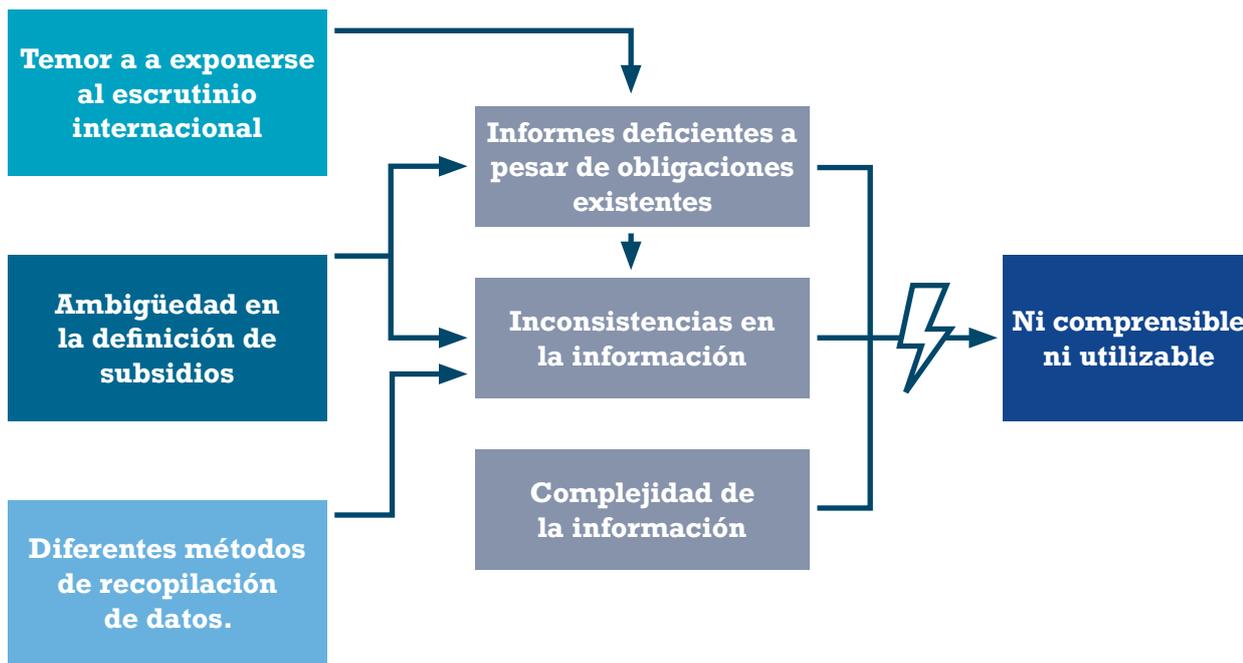


No cabe duda que los ODS han renovado el impulso de las negociaciones en la OMC. En las últimas rondas de negociaciones de la OMC se han presentado propuestas revisadas por grupos de países, mientras que el Presidente de la OMC, junto con muchos Estados miembros, ha seguido presionando a todos los miembros para que trabajen colaborativamente y con urgencia para ultimar el texto en 2020. Sin embargo, incluso antes de la pandemia del COVID-19, existía una gran incertidumbre sobre si los miembros de la OMC llegarían a un acuerdo sobre varias cuestiones fundamentales:

- ▶ la naturaleza de tratamientos diferenciales para los países en desarrollo;
- ▶ el nivel y los detalles de los informes;
- ▶ la interpretación de las subvenciones, en particular en lo que respecta a los costos de los combustibles y la inclusión de las tasas de acceso extranjeras pagadas a los países en desarrollo.



Los desacuerdos técnicos se constituyen en las razones principales para retrasar el progreso. Pero algunos gobiernos también se resisten a revelar información sobre los subsidios, probablemente por temor a verse expuestos a disciplinas internacionales o a litigios de otros Estados, lo que afectaría negativamente a los beneficios y las ventajas competitivas de sus sectores pesqueros.



Si se lograran superar este año los diversos problemas que enfrenta el proceso de la OMC, sería una hazaña notable de la cooperación internacional.

## Los desafíos en la definición de los subsidios

Muchos intentos de definir qué es un subsidio han fracasado. En un informe técnico de la FAO sobre los subsidios pesqueros en 2003 se señaló que muchas organizaciones preferían no utilizar el término en lo absoluto.<sup>2</sup> Esto se debe en parte a que se evita entrar en debates conceptuales, pero también a que el tema de los subsidios ha adquirido connotaciones muy negativas.

La OCDE ha optado por los términos „apoyo gubernamental“ y „transferencias financieras gubernamentales“ a la industria pesquera. En el 2000, en medio de una creciente conciencia de los daños causados por los subsidios en el sector pesquero, la FAO convocó una consulta de expertos sobre ‚incentivos económicos‘.<sup>3</sup> En la reunión se trató de definir los subsidios, pero el grupo llegó a la conclusión de que era imposible llegar a un consenso firme.

Una **interpretación limitada** de los subsidios se basa en las transferencias financieras de los gobiernos a las empresas o los individuos, las cuales proporcionan un beneficio económico a corto plazo. Sin embargo, los gobiernos también pueden crear beneficios concediendo exenciones fiscales o suministrando combustible sin cobrar el IVA u otros impuestos que se aplicarían a otros sectores.

Bajo una **interpretación más amplia**, el concepto de subsidios se relaciona a cómo las acciones y omisiones del gobierno afectan a la rentabilidad de quienes se dedican a la pesca. Se incluiría en esta definición la medida en que los gobiernos imponen regulaciones y tarifas, incluidas las tarifas por uso de recursos, pagos por costos de gestión o compensación por externalidades, con implicaciones más amplias sobre el comercio y la gestión responsable de la pesca. Por tanto, puede entenderse que los subsidios abarcan tanto las políticas gubernamentales **explícitas** de apoyo a la pesca como los subsidios **implícitos**. Sin embargo, los gobiernos tienden a no adoptar un entendimiento tan amplio, como tampoco lo refleja la descripción de las subvenciones en el Acuerdo SMC de la OMC.

Otros sectores tienen problemas de definición similares. En 2015, el Fondo Monetario Internacional (FMI) incluyó a externalidades sin cargo a su labor de estimación de los subsidios globales al sector de los combustibles fósiles. El análisis del FMI arrojó la notable cifra de 5,3 billones de dólares americanos.<sup>4</sup> Esta estimación colosal – mucho mayor que otras estimaciones de los subsidios gubernamentales al sector de los combustibles fósiles – provino del cálculo de los costos económicos causados por las emisiones de efecto invernadero. Si bien esta interpretación de los subsidios puede parecer controversial, hay varias externalidades costosas que se encuentran en el sector pesquero que no se cobran en diversos grados, las mismas se relacionan con la contaminación, los descartes, la captura incidental y la destrucción del hábitat. En uno de los primeros análisis a profundidad de las subvenciones globales al sector pesquero, realizado por el Banco Mundial en 1998, se incluyeron estas subvenciones „implícitas“.<sup>5</sup>



2 Schrank, W. (2003), 'Introducing fisheries subsidies', FAO Fisheries Technical Paper no. 437.

3 FAO (2000), 'Informe de la Consulta de Expertos sobre Incentivos Económicos y Pesca Responsable', Fao Informe de Pesca, no. 638.

4 Para una discusión útil sobre este informe y cómo se compara con otras estimaciones de subsidios a la industria de combustibles fósiles, vea: Timperly, J. (2017), 'Explainer: the challenge of defining fossil fuel subsidies', Carbon Brief, 12 June.

5 Milazo, M. (1998), 'Subsidies in World Fisheries', Banco Mundial, Technical Paper, no. 46, Fisheries.

**Tres puntos de este dilema de definición son más relevantes cuando se piensa en la transparencia de los subsidios en el sector pesquero:**

**1** Los parámetros para definir qué es y qué no es un subsidio no es solo una cuestión técnica: determina qué información del gobierno está sujeta a divulgación. La definición de la OMC, que es la única definición jurídicamente vinculante relevante para la pesca, suele describirse como más restrictiva que otras definiciones.<sup>6</sup> La definición de la OMC no captura el valor de una serie de subsidios que son medidos por otros, como la OCDE en su base de datos actual, o el Banco Mundial en su primera encuesta global. Esto hace que la comparación cruzada entre diferentes tipos de información sea difícil, sino imposible.

**2** Las definiciones formales de subsidios de las diferentes organizaciones no sólo difieren en su alcance, sino que también son intrínsecamente vagas y, por lo tanto, lo que los gobiernos decidan publicar como información sobre sus subsidios al sector pesquero es una cuestión de interpretación.

**3** Dado el margen de interpretación, los gobiernos pueden influir en la priorización de los subsidios para la divulgación pública, en base a intereses subyacentes que se encuentren en juego.

Vale la pena reflexionar sobre este último punto, ya que existen otras preocupaciones sobre la gestión de la pesca que van más allá de la sobrepesca o la pesca ilegal. Esto incluye, por ejemplo, la contribución de la pesca al desarrollo social y económico, y la seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional o local.<sup>7</sup> Si se da prioridad a estos temas al analizar los subsidios, entonces diferentes tipos de subsidios pueden convertirse en el centro de atención, como lo es el valor de las tarifas de recursos en relación con las ganancias de la empresa, el uso de gravámenes preferenciales que fomentan los desembarques nacionales o externalidades no cobradas. Por lo tanto, una revisión reciente de los impactos de los subsidios en el sector pesquero instó a la precaución de que un enfoque en los impactos ambientales puede oscurecer la información sobre cómo los subsidios influyen en los resultados sociales, incluso para diferentes grupos y entre hombres y mujeres.<sup>8</sup>

6 Vea: OMC (2006), 'Informe sobre el Comercio Mundial'.

7 Por ejemplo, los subsidios a la pesca suelen justificarse debido a que mejoran la seguridad alimentaria nacional mediante la reducción indirecta del precio del pescado para los hogares. Sin embargo, ese pescado subvencionado suele acabar siendo exportado, en lugar de consumido localmente, y, por lo tanto, beneficia más a las naciones extranjeras que a las poblaciones locales.

8 Merayo, E., et al. (2019), 'Subsidy reform and distributive justice in fisheries', Institute for International Development, Working Paper.

A pesar de las falencias definicionales y las complejidades que rodean a los subsidios, varias organizaciones han elaborado categorizaciones útiles de los subsidios a la pesca. Un ejemplo reciente se basa en una investigación encargada por la Unión Europea. Esta ilustración captura la gama de aspectos que pueden considerarse como subsidios en la pesca, más allá del supuesto inicial de apoyo a la producción y al acceso.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Adaptado de Arthur, R., et al. (2019), 'The cost of harmful fisheries subsidies', IIED Working Paper. Los recuadros azules indican una expansión de la categorización en el tiempo.

Investigación pesquera	Servicios	Producción	Asistencia social	Acceso a recursos
<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación que permite una mayor eficiencia en la industria</li> <li>Investigación en estados costeros o regionalmente a través de OROPs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementación</li> <li>Administración</li> <li>Desarrollo de infraestructura (como la construcción de puertos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modernización</li> <li>Construcción de estanques/tanques</li> <li>Compra y construcción de embarcaciones</li> <li>Excenciones de impuestos</li> <li>Subsidio a los combustibles</li> <li>Subsidio de hielo</li> <li>Subsidio de alimentos</li> <li>Seguro especial</li> <li>Mantenimiento de los precios</li> <li>Subsidio de comercialización</li> <li>Subsidio de almacenamiento</li> <li>Programas de recompra de embarcaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de asistencia a los pescadores</li> <li>Capacitación y aprendizaje</li> <li>Programas de desarrollo de las comunidades de pescadores rurales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia a pescadores para cesación temporal</li> <li>Asistencia al propietario de la embarcación por cese temporal</li> <li>Acuerdos de acceso de a extranjeros</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Construcción y compra de engranajes</li> <li>Desconocido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educación y provisión de empleo</li> <li>Pago de la garantía de los préstamos</li> <li>Desconocido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdos de acceso extranjero plus (incluye inversión en la industria pesquera local de países en desarrollo)</li> <li>Reducción/eliminación de derechos de licencia para embarcaciones nacionales</li> <li>Desconocido</li> </ul>

- Categorías originales
- Categorías adicionales o modificadas

Sin embargo, la inclusión de varias categorías „desconocidas“ (que permiten adiciones que no fueron anticipadas) demuestra las dificultades continuas que enfrentan los investigadores para conceptualizar el tema.

## Informes deficientes a pesar de las obligaciones existentes

Una vez acordadas las normas de la OMC sobre subvenciones a la pesca, determinarán los parámetros para la presentación de informes internacionales sobre las subvenciones para este sector. Pero los **miembros de la OMC ya están obligados a presentar notificaciones anuales sobre el valor y el propósito de los subsidios al sector pesquero**. El Acuerdo SMC también permite a cualquier miembro solicitar información sobre subsidios a otro, con la expectativa de que esas solicitudes se tramiten con prontitud. Si el acuerdo se implementara de manera efectiva, entonces una cantidad sustancial de información gubernamental sobre subsidios ya debería ser de dominio público.

Sin embargo, el cumplimiento del Acuerdo SMC es deficiente. Muchos Estados no han presentado notificaciones anuales a la OMC, y los que lo hacen suelen proporcionar información limitada. Es preocupante que el número de notificaciones presentadas a la OMC haya ido disminuyendo a lo largo de los años. **En 2018, la OMC informó que menos de la mitad de los Estados miembros habían logrado informar sobre subvenciones a la pesca.**<sup>10</sup> Se ha especulado que algunos miembros, incluida la China, están reteniendo información hasta que se aclaren las normas sobre las disciplinas.<sup>11</sup> Aparte de „nombrar y avergonzar“, es poco lo que la OMC y los Estados miembros pueden hacer para fomentar una mayor transparencia.

Varias otras organizaciones recopilan y publican información sobre subsidios a la pesca. Podría decirse que el esfuerzo más completo sigue siendo el realizado por la OCDE. Desde que se fijó el objetivo de incrementar la transparencia sobre este apoyo a la pesca, el Comité de Pesca de la OCDE ha realizado encuestas periódicas entre sus miembros, basadas en un amplio inventario de diferentes tipos de apoyo gubernamental. El método se basa predominantemente en un cuestionario. Los datos resultantes se compilan en una base de datos en línea de libre acceso. Sin embargo, la OCDE señala la existencia de ciertas limitaciones de estos datos.<sup>12</sup>

10 OMC (2018), 'Los miembros del Comité de Subvenciones manifiestan su preocupación por la falta de notificaciones', 23 de octubre.

11 Woody, T. (2019), 'High stakes for China as WTO deadline looms', 3 Julio, China Dialogue.

12 OCDE (2017), 'OECD Review of Fisheries: Policies and Summary Statistics 2017'.



- » **Número de países considerados:** La OCDE tiene por objeto alentar a muchos más países a contribuir con información, y no sólo a los que son miembros de la OCDE.
- » **Calidad de los datos:** Incluso en el caso de los países considerados, la calidad de los datos se encuentra determinada en gran medida por las respuestas de los estados miembros, y no todos proporcionan información completa, por ejemplo, en cuanto a subsidios a los combustibles. Debido que la definición de subvenciones de la OMC considera que éstas deben ser específicas para el sector, muchos Estados miembros argumentan que, como las concesiones para combustibles se otorgan a menudo a muchos sectores, no son lo suficientemente específicas como para contarlas como subvenciones.
- » **Recuperación de costos:** La base de datos de la OCDE permite la presentación de informes que tomen en cuenta la recuperación de costos, aunque no está claro si todos los países que presentan información a la OCDE hacen esta distinción. Por ejemplo, en Islandia en algunos años el valor total de los subsidios al sector pesquero ha sido registrado en cifras negativas, debido a que los pagos realizados por la industria pesquera al gobierno son superiores al valor de las transferencias y el apoyo del gobierno a la industria pesquera.
- » **Reportes subnacionales:** Adicionalmente, la información a menudo no se encuentra disponible en cuanto al apoyo proporcionado por autoridades públicas regionales o locales, aunque se sabe que el apoyo a este nivel suele ser significativo.

Otro intento importante de recopilar información sobre subsidios a la pesca ha sido el proyecto **Sea Around Us**, auspiciado por la Universidad de British Columbia. Se han recopilado datos de más de 150 países, habiendo sido los mismos actualizados varias veces. Su primer informe sobre la pesca global fue publicado en 2009, y su actualización más reciente contiene información correspondiente a 2018.<sup>13</sup> Combina datos de notificaciones de la OMC, la base de datos de la OCDE y datos gubernamentales publicados, con información no gubernamental obtenida de informes especiales, estudios académicos y consultas de expertos. Sin embargo, la encuesta ha sido criticada por contener grandes lagunas, dado que los valores de subsidios a la pesca para muchos países se basan únicamente en estimaciones.<sup>14</sup> En 2016, la Unión Europea publicó un estudio sobre subsidios a la pesca de las principales naciones pesqueras no europeas, incluidos Japón, Corea del Sur, China, Rusia y Estados Unidos. El mismo combinó información de la OMC, la OCDE y el Proyecto Sea Around Us, con otros informes gubernamentales y entrevistas con una variedad de expertos de países para completar los datos faltantes. Los autores del estudio también resaltaron las dificultades para encontrar información completa y nuevamente señalaron que esto abarcaba información a nivel subnacional.<sup>15</sup>

Es evidente que, si bien los datos publicados sobre subsidios a la pesca son irregulares, en la última década, el nivel de datos de dominio público parece haber aumentado sustancialmente. No obstante, todavía existen enormes deficiencias y desafíos.



- 13 Sumaila, R., et al. (2019), 'Updated estimates and analysis on global fisheries subsidies', *Marine Policy*, 109.
- 14 La OCDE describe los datos de Sea Around Us sobre subsidios como „una base empírica limitada“ debido a la excesiva dependencia de extrapolaciones, que la OCDE cuestiona como válidas. OECD (2017), 'Support to fisheries: Levels and Impacts', *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, 103.
- 15 Comisión Europea (2016), 'Study on the subsidies to the fisheries, aquaculture, and marketing and processing subsectors in major fishing nations beyond the EU'. Los autores de este estudio del Grupo de Evaluación de los Recursos Marinos (MRAG), con sede en el Reino Unido, han actualizado posteriormente este análisis con información de otros países, incluida la UE. Sus resultados han sido publicados recientemente, aunque han seguido centrándose en el nivel de los subsidios a la pesca para 2016 solamente. Arthur, R., et al. (2019), 'The cost of harmful fisheries subsidies', *IIED Working Paper*.

## Inconsistencias en la información

Lo que queda claro de estos diversos intentos de recopilar y publicar información es que el valor de los subsidios gubernamentales varía considerablemente entre informes. Un estudio encargado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo comparó los datos de la OCDE y las notificaciones de la OMC para China y Estados Unidos. El mismo encontró que los informes gubernamentales a la OCDE revelaron niveles mucho más altos de subsidios a la pesca que los indicados en las notificaciones gubernamentales a la OMC para los mismos años.<sup>16</sup> La disparidad era evidente en el caso de los Estados Unidos, ya que los datos de la OCDE eran casi 10 veces más altos que el valor de los subsidios reportados a la OMC. Una investigación publicada por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible ha argumentado que no solo la información registrada por la OCDE sobre subsidios a los combustibles es incompleta, sino también que en sus notificaciones a la OMC los países de la OCDE reportan menos subsidios a los combustibles en comparación con lo que se registra en la OCDE.<sup>17</sup>

Parte de la razón de estas diferencias en las estimaciones es la ambigüedad en la definición y el hecho de que los estudios sobre subsidios a la pesca utilizan terminología y parámetros diferentes. Pero, como se describe en el estudio de la UE, la disparidad también se observa para los mismos tipos de categorías de subsidios, por lo tanto, las discrepancias también se deben a los diferentes métodos de recopilación de datos.

Para ilustrar este último punto, vale la pena observar el valor de los pagos realizados por los gobiernos para acceder a las aguas de otro país. Esta información no se reporta a la OMC, y hay información inconsistente al respecto registrada por la OCDE. La información precisa sobre los pagos de los derechos de acceso realizados por los gobiernos en nombre de sus flotas pesqueras carece de transparencia; en muchos casos no se sabe qué porcentaje cubren los propios propietarios de las embarcaciones y qué porcentaje pagan los gobiernos, o qué aspectos están vinculados a otros proyectos e inversiones gubernamentales. El Proyecto Sea Around Us estima que estos pagos equivalen al 6% del valor declarado de las capturas realizadas por embarcaciones de un tercer país y asume que los gobiernos de las flotas pesqueras de aguas distantes cubren todos estos costos. El resultado es una cifra bastante sustancial; los pagos por el derecho de acceso realizados por todos los países llegaron a poco menos de 1.500 millones de dólares en 2018, según el proyecto Sea Around Us. Sin embargo, otros estudios arrojan cifras mucho más limitadas. El Grupo de Evaluación de Recursos Marinos (MRAG por sus siglas en inglés), con sede en el Reino Unido, afirmó en su estudio sobre subsidios a la pesca para 2016 que el gasto total en derechos de acceso para toda la pesca en aguas distantes fue de 324 millones de dólares, aproximadamente mil millones de dólares menos que el proyecto Sea Around Us.



16 Forment, L. (2019), 'Transparency in fisheries subsidies: Notification-driven analytics of country performance and disclosure requirements', UNCTAD Research Paper, 36.

17 Tanto la OCDE como la OMC reconocen que algunos países pueden decidir que los subsidios a los combustibles no son específicos del sector pesquero, lo que da lugar a enfoques incoherentes por parte de los países al presentar informes a la OCDE y la OMC. Moerenhout, T. (2019), 'Support for fuel consumption to fisheries', Policy Brief, IIED.

## Comprensión y uso de datos sobre subsidios a la pesca

Un tema importante a lo largo de nuestra serie tBrief es que la transparencia no se trata solo de la visibilidad de datos, sino también si la información es comprensible y utilizable. Esto es particularmente relevante si se pretende que una mayor transparencia de información pública sobre subsidios coadyuve a los debates públicos sobre política pesquera. Además de informes deficientes por parte de los países y de inconsistencias considerables de datos en los principales esfuerzos de recopilación de datos, las notificaciones de la OMC sobre subsidios a la pesca suelen ser extremadamente difíciles de entender. Por lo tanto, un aluvión de datos técnicos y desagregados sobre subsidios puede no dar lugar a debates públicos informados, mientras que, por otro lado datos muy agregados sobre subsidios pueden no revelar respuestas a preguntas que son importantes para algunas personas, por ejemplo, la medida en que los subsidios distribuyen costos y beneficios dentro del sector pesquero, o cómo contribuyen a problemas como la pesca ilegal por parte de empresas específicas.

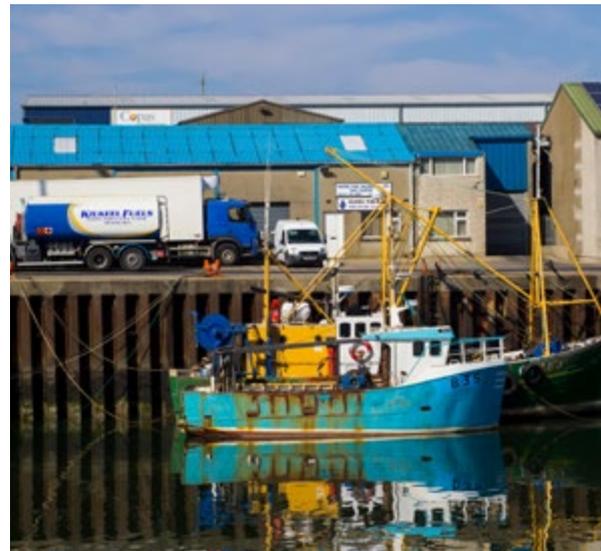
Las negociaciones en curso de la OMC tienen como objetivo abordar este problema asegurándose que la información sobre subsidios se encuentre respaldada por datos complementarios para demostrar en qué casos los subsidios contribuyen a los tres problemas de sobrepesca, sobrecapacidad y pesca INDNR. Sin embargo, la recopilación de esta información complementaria puede generar mayores desafíos, ya que dicha información puede considerarse incompleta, poco confiable o controversial. Asimismo, investigaciones sobre subsidios han resaltado que no siempre es fácil de comprender la forma en la que diferentes tipos de subsidios tienen un efecto en el comportamiento de los pescadores. De hecho, varios países han criticado la forma en que el proceso de la OMC presupone que todos los subsidios que otorgan beneficios económicos a los pescadores terminarán incrementando las actividades pesqueras. Mucho dependerá de la calidad de la gestión pesquera. La gestión pesquera, incluida la investigación, el monitoreo y la aplicación de la ley, es generalmente clasificada como un „buen subsidio“, aunque, por supuesto, se discute hasta qué punto la gestión pesquera pública apoya la pesca responsable.



La utilidad de la información gubernamental sobre subsidios a la pesca también se observa en los debates en curso sobre el nivel de detalle -o en otras palabras, la granularidad de los datos-, otra zona gris en las directrices de la OMC para notificaciones anuales. Los informes gubernamentales sobre el uso de subsidios deben proporcionar información sobre los beneficiarios. Pero no se especifica si esto debería incluir un listado de empresas individuales, indicando el valor del apoyo que cada una recibe. Claramente, esta sería una tarea enorme y onerosa. Sin embargo, si las normas de la OMC sobre subsidios a la pesca pueden identificar cuándo los subsidios han dado lugar a casos específicos de pesca ilegal, probablemente sea necesario recopilar datos a nivel de empresa. La propuesta de Estados Unidos presentada para las negociaciones de la OMC es que los Estados miembros incluyan este nivel de información en sus notificaciones anuales, pero parece que pocos países apoyan esta idea.<sup>18</sup>

El nivel de detalle requerido en los informes, no solo es relevante para la pesca INDNR. Es posible que también se requieran datos desagregados para comprender en qué medida los subsidios a la pesca benefician de manera desproporcionada a determinados subsectores sobre otros, como es el caso de la pesca en gran escala frente a la pesca en pequeña escala, o pescadores de una parte de un país en comparación con otras. Esta información puede ser muy relevante para los debates de política nacional en cuanto a una mejor distribución de los recursos públicos entre los diversos actores, a fin de abordar desigualdades económicas y reducir la pobreza en comunidades pesqueras.

También es probable que las preguntas sobre los impactos de los subsidios a la pesca a nivel nacional sean diferentes de las preguntas priorizadas a nivel de la OMC. Esto es reconocido por la OCDE, cuyo trabajo en el análisis del impacto de los subsidios pesqueros a nivel nacional y subnacional demuestra que es necesaria una asistencia técnica sustancial para convertir los datos que están supuestamente disponibles en insumos tangibles que sirvan de base a los debates de política, incluso para los sectores marginados de la industria. También pueden resultar útiles otros esfuerzos de actores no gubernamentales. Por ejemplo, Causa Natura, una organización de la sociedad civil mexicana, ha desarrollado a través del uso de leyes de acceso a la información una plataforma digital de fácil uso con bases de datos históricas sobre los diferentes subsidios pesqueros implementados por México con un alto nivel de desagregación. Iniciativas como esta pueden apoyar los esfuerzos gubernamentales para desarrollar capacidades técnicas y analíticas que contribuyan a informar la política pesquera.<sup>19</sup>



18 Vea: Appleton, A., 'Options for improving transparency of fisheries subsidies', in ICTSD (2018), Fisheries Subsidies and WTO Rules, International Centre for Trade and Sustainable Development.

19 Vea: Pescando Datos at [www.pescandodatos.org](http://www.pescandodatos.org)

## Conclusión

Los subsidios son uno de los temas más controvertidos en los debates internacionales sobre reformas pesqueras. Quizás más que cualquier otro factor, los subsidios son considerados como la fuente de muchos problemas como la sobrepesca, la pesca ilegal y la distribución injusta de beneficios. Existe gran esperanza en el proceso de la OMC para reducir subsidios perjudiciales. Desafortunadamente, este proceso se ha visto frustrado por desacuerdos sobre el alcance del texto final y, muy probablemente, por algunos gobiernos que preferirían que el progreso en las reformas sobre subsidios se estancara para continuar beneficiando a su industria pesquera.

La falta de transparencia en torno a los subsidios ha sido identificada durante mucho tiempo como un obstáculo importante para el progreso. Es evidente que, si bien los datos publicados sobre los subsidios en la pesca siguen siendo irregulares, en la última década, el nivel de datos en el dominio público parece haberse incrementado sustancialmente. Pero al mismo tiempo, ha surgido un tema recurrente: la información pública sobre los subsidios a la pesca no solo es limitada, sino que también es bastante conflictiva. A pesar de esto, todas las fuentes de información coinciden en que se hace un uso considerable de subsidios con probables impactos negativos masivos en cuanto a los niveles de sobrepesca y sobrecapacidad en el sector pesquero.

Una consecuencia de todo esto es que la transparencia en cuanto a los subsidios a la pesca requiere considerables esfuerzos adicionales por parte de los gobiernos y organizaciones independientes para proporcionar un análisis sobre sus impactos en la pesca. La Iniciativa de Transparencia Pesquera (FiTI) aborda estos dos aspectos de transparencia. Como parte de FiTI, los países implementadores publican información sobre el tipo, valores y destinatarios de las transferencias financieras gubernamentales o los subsidios al sector pesquero, incluido el valor promedio anual de cualquier subsidio al combustible por unidad de combustible en términos nominales y porcentuales. Al mismo tiempo, las partes interesadas en estos países están obligadas a garantizar que dicha información se distribuya ampliamente entre las audiencias clave, incluidos el gobierno, parlamentarios, empresas, grupos de la sociedad civil, la academia, medios de comunicación y actores internacionales.

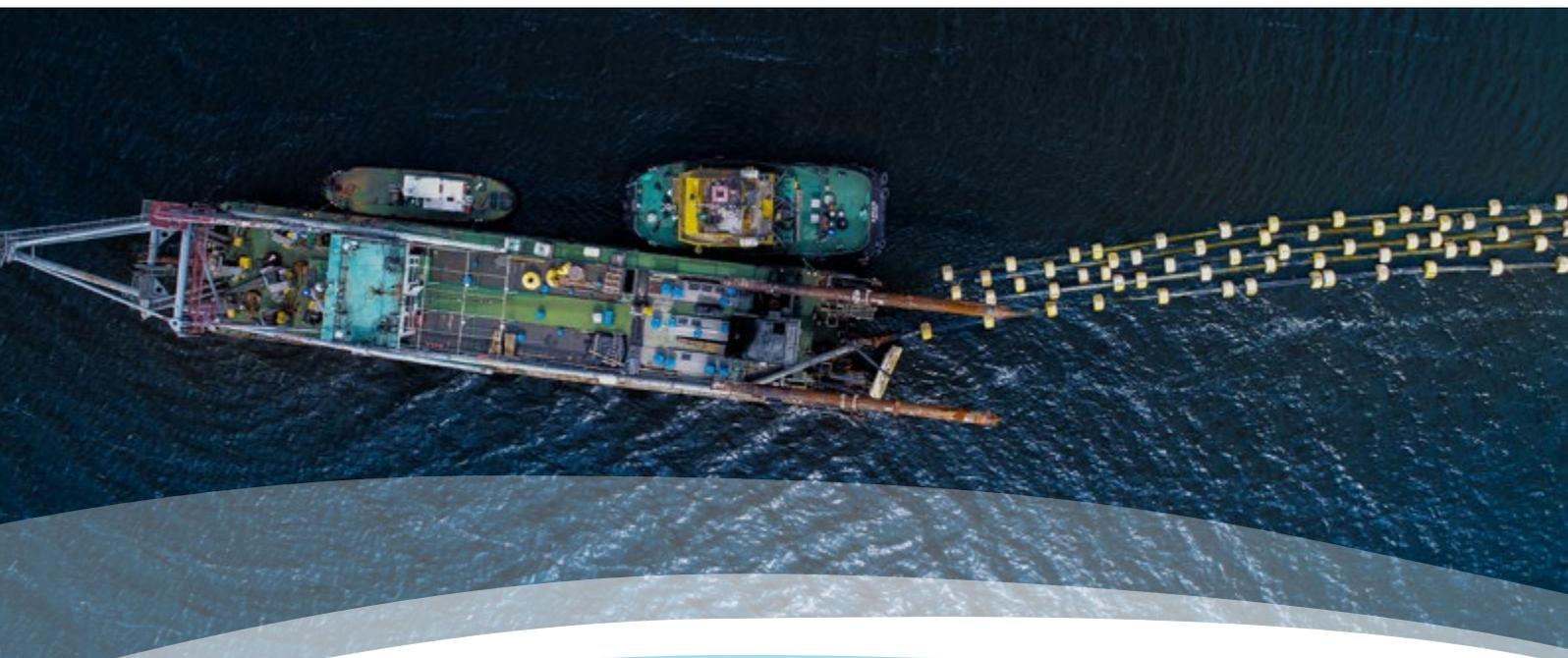


Fisheries  
Transparency  
Initiative



## Perspectiva para el próximo tBrief

El tema de los subsidios a la industria pesquera está cobrando cada vez mayor importancia, especialmente debido a la pandemia generada por el COVID-19. La forma en que los gobiernos están apoyando a su sector pesquero durante la crisis, y cuáles son los impactos a largo plazo de este apoyo, son cuestiones que requieren una atención especial. La gestión sostenible de la pesca es más importante que nunca. Sin embargo, los esfuerzos reales se ven socavados constantemente por actividades ilegales, incluidas diversas formas de corrupción. Sorprendentemente, este factor transversal ha recibido poca atención, aunque existe evidencia clara que sugiere que la corrupción en la pesca es percibida como generalizada y altamente dañina. La lucha contra la corrupción suele estar vinculada a una mayor transparencia, lo que hace que este tema sea particularmente relevante para FiTI. En nuestro próximo tBrief, discutiremos la naturaleza de la corrupción en el sector pesquero y examinaremos críticamente cómo la transparencia podría ayudar o no, a mejorar la situación.



## tBriefs anteriores:



**tBrief** Edición #1

### TRANSPARENCIA EN LA PESCA:

¿No tan clara como parece?



**tBrief** Edición #2

### TRANSPARENCIA EN LA TENENCIA DE LA PESCA:

¿Incompleta, poco fiable y engañosa?



**tBrief** Edición #3

### PESCADOS EN LA OSCURIDAD:

Transparencia sobre el beneficiario final



**tBrief** Edición #4

### UNA LUCHA DE 20 AÑOS:

Transparencia en los subsidios al sector pesquero

Nuestros tBriefs se encuentran disponibles en inglés, francés y español en [www.fiti.global](http://www.fiti.global)