

Reporte del diálogo

¿Qué dice la evidencia sobre los efectos de los subsidios perjudiciales a la pesca en América Latina y el Caribe?

Perspectivas regionales de la meta 14.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio

20 de octubre 2021
(Reunión virtual)

La Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y The Pew Charitable Trusts (Pew) presentan este reporte para beneficio público y de las instituciones de América Latina y el Caribe en el marco de las negociaciones sobre subsidios pesqueros de la OMC, el Marco Global sobre Biodiversidad Post 2020 y la meta 14.6 de la Agenda 2030. Este documento no constituye una declaración o recomendación de las partes organizadoras del diálogo.

CONTENIDO

1. Contexto	2
2. Organización del diálogo y participación	2
3. Minuta del diálogo	3
3.1. Palabra de apertura	3
3.2. Presentaciones basadas en evidencia	4
3.3. Encuesta y mesa redonda	6
3.4. Preguntas de los participantes	8

Mensajes claves

- Los subsidios a la pesca se distribuyen mayoritariamente entre 10 países del mundo. El 84% se destina a flotas de gran escala y el 40% a flotas que operan en aguas extranjeras o alta mar.
- En América Latina y el Caribe (ALC), las flotas distantes de unos pocos países están realizando actividades pesqueras en los límites de las zonas económicas exclusivas (ZEE) de la región (y muchas veces adentro, de manera ilegal) con el apoyo de subsidios (USD 630 millones en la región oceánica del Pacífico sureste y más de USD 500 millones en la región oceánica del Atlántico suroeste). Esta situación contribuye a la sobreexplotación de los recursos ubicados dentro de las ZEE de los países de ALC e impacta negativamente en la actividad pesquera de las flotas nacionales.
- El apoyo a las comunidades pesqueras no requiere de subsidios perjudiciales. La evidencia disponible indica que, por un lado, la mayoría de los subsidios se entregan al sector industrial y en menor medida al de pequeña escala y por otro, que una reforma a los subsidios que apunte a su reorientación hacia la entrega de subsidios benéficos tiene la mayor tasa de éxito.
- La eliminación de los subsidios perjudiciales a la pesca y la regulación de las flotas distantes serían beneficiosas para la región, considerando la baja proporción de subsidios entregados por los países de ALC y el significativo esfuerzo pesquero de otros países en los límites (y en no pocas ocasiones, dentro) de las ZEE impulsados por esos subsidios.
- Tras una consulta anónima, hay un consenso de que la eliminación o reorientación de los subsidios perjudiciales, beneficiaría a los ecosistemas marinos y comunidades humanas costeras.
- Hubo un llamado a que los países de ALC creen un frente común y sean líderes en este tema en el marco de las negociaciones en la OMC, para proteger los recursos marinos, el bienestar de las comunidades costeras y la sostenibilidad de la actividad pesquera en la región.

1. Contexto

Más de tres mil millones de personas dependen de la biodiversidad marina para su sustento. Pese a que un tercio de las poblaciones de peces a nivel global se explotan más allá de los niveles sostenibles, los gobiernos proporcionan un estimado de USD 22 mil millones cada año en subsidios perjudiciales que aumentan la capacidad pesquera, promueven diversas formas de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) y van en la dirección contraria a los esfuerzos por restaurar la pesca mundial y los empleos asociados a ella. Frente a la gravedad de este problema, la Agenda 2030 incluye entre sus Objetivos de Desarrollo Sostenible la meta 14.6 que busca prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca. La Organización Mundial del Comercio (OMC) está llevando a cabo negociaciones para alcanzar un acuerdo sobre estos subsidios en su Decimosegunda Conferencia Ministerial a finales de 2021.

2. Organización del diálogo y participación

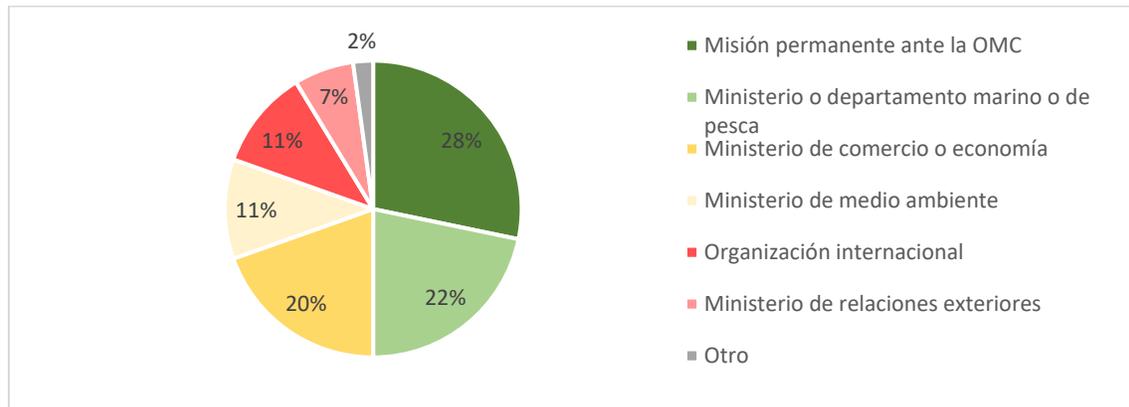
La Comisión Económica para América Latina y el Caribe y The Pew Charitable Trusts convocaron a un diálogo basado en la evidencia sobre los efectos de los subsidios perjudiciales a la pesca en los países de América Latina y el Caribe y sobre las perspectivas de las negociaciones en curso en la OMC. Al diálogo asistieron 46 personas en representación de 15 países de la región y 5 organizaciones internacionales (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Países y organizaciones internacionales participantes del diálogo

Subregión	Países	Organizaciones internacionales
Mesoamérica	<ul style="list-style-type: none">• Costa Rica• El Salvador• Guatemala• México• Panamá	<ul style="list-style-type: none">• The Biodiversity Finance Initiative (BIOFIN)• Caribbean Regional Fisheries Mechanism (CRFM)• Caribbean Community (CARICOM)• Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
El Caribe	<ul style="list-style-type: none">• Barbados• Jamaica• República Dominicana	<ul style="list-style-type: none">• Unión Latinoamericana de Pesca Artesanal (ULAPA)
Sudamérica	<ul style="list-style-type: none">• Argentina• Brasil• Chile• Colombia• Ecuador• Perú• Suriname	

Los participantes representaron a cinco sectores de los gobiernos de la región, como se aprecia en el gráfico 1.

Gráfico 1. Participantes agrupados por tipo de institución (En porcentajes)



3. Minuta del diálogo

3.1. Palabras de apertura

El diálogo fue inaugurado por autoridades de la CEPAL y de PEW y por el presidente de las negociaciones sobre subvenciones a la pesca en la OMC. Algunos de los mensajes claves se resumen a continuación:

a. Jeannette Sánchez – directora de la División de Recursos Naturales de la CEPAL

La eliminación global de los subsidios perjudiciales a la pesca, considerando la baja proporción entregada por los países de ALC, sería muy beneficiosa para la región y una gran oportunidad de redireccionar fondos hacia medidas que mejoren la sostenibilidad y que beneficien a quienes más lo necesitan. Existen también en el marco del sistema de las Naciones Unidas cuatro tratados multilaterales para combatir los problemas de la pesca INDNR, los cuales complementan las negociaciones en curso en la OMC. Sin embargo, en nuestra región, muy pocos países han adherido a ellos. Con fecha 29 de septiembre, el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, hizo un llamado a alcanzar un acuerdo sobre los subsidios perjudiciales en la OMC antes del fin de 2021, resaltando que el desarrollo sostenible no se alcanza sin océanos saludables.

b. Isabel Jarrett – manager, Ending Harmful Fisheries Subsidies de The Pew Charitable Trusts

Los países miembros de la OMC están más cerca que nunca de alcanzar un acuerdo. Si bien los países de ALC no son los causantes de los problemas que generan los subsidios perjudiciales y representan menos del 6% de estos a nivel mundial, deben ser parte de la solución. La eliminación de los subsidios perjudiciales podría llevar al incremento de 12,5% de la biomasa global de peces al 2050. La adopción de un nuevo marco en la OMC creará un paradigma más equitativo, con las mismas reglas para todos, lo que favorecería la competitividad de la región y contribuiría al desarrollo sostenible y la protección y salud de los océanos y de las comunidades costeras.

c. Santiago Wills – embajador y representante permanente de Colombia ante la OMC y presidente de las negociaciones sobre subvenciones a la pesca.

Las negociaciones, que comenzaron hace 20 años, han venido evolucionando significativamente desde principios de 2020. Se ha alcanzado mucho progreso en las negociaciones en el último año a pesar de la pandemia, discutiendo sobre la base de un mismo texto y actualmente se centran en la revisión de los temas más delicados respecto a las cuales los países miembros poseen posiciones divergentes. Algunos son: 1) las percepciones sobre el equilibrio entre la prohibición de las subvenciones, la obligación de

demostrar la sostenibilidad y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo; 2) el trato respecto a los subsidios fuera de las ZEE; 3) el alcance del acuerdo y la inclusión de subsidios al combustible, entre otros aspectos. El Embajador Wills hizo un llamado a ser pragmáticos y abandonar posiciones que no han atraído la convergencia, señaló que todos los elementos están sobre la mesa y ahora solo faltan las decisiones políticas. Los miembros no deben decepcionar y deben cumplir con los mandatos.

3.2. Presentaciones basadas en evidencia

a. **Estimaciones del impacto de los subsidios pesqueros a nivel global - Rashid Sumaila, Institute for the Oceans and Fisheries, The University of British Columbia (presentado por Andrés Cisneros).**

Descargar presentación [aquí](#).

- A nivel global se han identificado tres categorías principales de subsidios a la pesca: los subsidios beneficiosos, ambiguos y perjudiciales. De ellos, la gran mayoría son perjudiciales, los cuales se estiman en cerca de USD 22 mil millones. Los subsidios perjudiciales, al disminuir el costo de la actividad pesquera, incrementan el esfuerzo pesquero, contribuyen a la sobrepesca y generan una menor captura de especies objetivo (por la disminución de las poblaciones sobreexplotadas), aumentan la contaminación y las actividades económicas ilegales y sabotean algunos ODS como los relativos a océanos (ODS 14), alimentación (ODS 2) y desigualdad económica (ODS 10).
- De los subsidios perjudiciales el más común es el grupo de los subsidios al combustible en países desarrollados, derivando en diversas distorsiones en el sector. Además, son una fuente importante de inequidad. De hecho, el 84% del total de subsidios son otorgados a flotas de gran escala (60% son perjudiciales) y sólo un 16% llega a las flotas de pequeña escala. China, Japón, la República de Corea, Rusia, Estados Unidos, Tailandia, la Provincia china de Taiwán, España, Indonesia y Noruega son las 10 economías que destinan mayores recursos a los subsidios perjudiciales. De los subsidios perjudiciales entregados por China, más del 50% se entregan a flotas que operan en aguas extranjeras, induciendo la sobreexplotación en aguas de otros países.
- Los subsidios y apoyos a la pesquería no son dañinos en sí, más bien depende de la manera y el tipo de subsidios que se está otorgando. Los subsidios perjudiciales traen pocos beneficios y generan impactos económicos, sobre la biodiversidad marina y sobre el bienestar de la población. En ese sentido, el costo de oportunidad de dar estos subsidios se podría redireccionar a otras acciones como promover subsidios que generen efectos positivos, que sean más sostenibles y beneficiosos para la población.

b. **¿Cómo apoyar a las comunidades pesqueras sin usar subvenciones perjudiciales? - Andrés Cisneros, Nippon Foundation Ocean Nexus Center; Simon Fraser University.** *Descargar presentación [aquí](#).*

- La pesquería a nivel mundial tiene un efecto sobre el stock marino, el cual ha ido decayendo progresivamente. Actualmente el 33% del stock marino está sobreexplotado y 60% explotado al máximo. Con los stocks al límite, los subsidios que incrementen la capacidad pesquera no son necesarios y disminuyen la captura de recursos marinos por unidad de esfuerzo pesquero. De hecho, se estima que a nivel global se dejan de ganar por sobrepesca cerca de USD 83 miles de millones al año y que sin subsidios más del 50% de las pesquerías foráneas no sería rentable. Además, los subsidios también generan una barrera a la equidad, generando impactos sociales y ecológicos. Por ello, se requiere un cambio en la narrativa de la reforma a los subsidios, en que apoyar a las comunidades pesqueras no requiera de subsidios dañinos que incentiven a seguir pescando. Las estrategias de reforma incluyen:
 1. Desacoplamiento, en que se apoya a las comunidades y no necesariamente a la pesca;

2. Reorientación (por ejemplo, los subsidios van a investigación u otros objetivos en vez de a la compra de combustible);
 3. Condicionamiento, en que la entrega de subsidios está asociada al cumplimiento de ciertas condiciones como transparencia, impactos o beneficiarios; y
 4. Compra de capacidad, en que se indemniza por la compra de equipos para disminuir la capacidad.
- De estas estrategias, la compra de capacidad se ha usado mucho, pero tiene una alta tasa de fracaso, mientras que la reorientación tiene la mayor tasa de éxito. Así, se podría subsidiar la inversión en equipos de pesca sostenible o diseñar nuevas técnicas de pesca (ej. uso de velas sin combustible) pero siempre manteniendo el foco en los objetivos de la reforma para evitar subsidios que potencien la sobrecapacidad. Por ello, las metas claras y los planes de transición para avanzar con la estrategia de reforma son muy importantes para generar subsidios con beneficios reales.

c. Impacto de los subsidios en el esfuerzo pesquero de las flotas distantes en América Latina y el Caribe - Reyna Gilbert, principal Associate, Harmful Fisheries Subsidies, The Pew Charitable Trusts.

Descargar presentación [aquí](#).

- La gran mayoría de los subsidios promueven la actividad de flotas pesqueras distantes. De hecho, existe una relación directa entre los países que entregan los mayores subsidios y las dimensiones de sus flotas explotando recursos pesqueros en mar abierto y en aguas distantes. Estas flotas no respetan los límites de las ZEE, contribuyen a la sobrepesca, sobrecapacidad y pesca INDNR, y compiten con las flotas nacionales e incluso con la pesca de pequeña escala. Sólo cinco economías (China, la provincia china de Taiwán, Japón, Corea y España) representan el 89% de los subsidios a flotas distantes. De estas flotas, la gran mayoría son “palangres industriales”, las cuales no benefician al país donde se realiza la captura. Si bien no todas las embarcaciones de este tipo promueven una actividad pesquera insostenible, en general capturan especies altamente valiosas, poseen un desproporcionado nivel de capturas accidentales y son el arte de pesca menos monitoreado (menos del 5%).
- Pew y la Universidad de California en Santa Bárbara desarrollaron una herramienta geoespacial que permite visualizar la magnitud del impacto de las actividades de la pesca en mar abierto en los límites con las ZEE. Así se identificó que sólo cerca del 1% de las capturas se realiza en alta mar, mientras que el 99% se realiza en los límites de las ZEE o en las propias ZEE, lo que significa que las embarcaciones en aguas distantes están compitiendo con las flotas nacionales por los recursos, con enormes ventajas debido a sus elevados subsidios. Esta herramienta también evidenció el cúmulo de los subsidios otorgados por otros países en ALC. Por ejemplo, en la Zona 87 de la FAO, la región oceánica del Pacífico sureste (Colombia, Ecuador, Perú y Chile), se entregaron alrededor de USD 630 millones en subsidios a China, Japón, España y Corea del Sur. Mientras que en la Zona 41, la región oceánica del Atlántico sudoeste (Brasil, Uruguay, Argentina) se otorgan más de USD 500 millones de subsidios, de los cuales el 91% va a China, Corea, España y la provincia china de Taiwán. Los países de la región no pueden competir con esa cantidad de subsidios. Por esto, es crucial para la región la regulación de las flotas distantes en el acuerdo sobre subsidios pesqueros de la OMC, que considere que los subsidios no se brinden para actividades fuera de la jurisdicción nacional, así como extender la eliminación de los subsidios perjudiciales a áreas dentro de las jurisdicciones de las organizaciones regionales de ordenación pesquera, debido a los vacíos en el manejo de estas áreas y una fuerte regulación sobre sobrepesca y pesca INDNR. Las negociaciones actuales constituyen la última oportunidad de generar un acuerdo efectivo y significativo.

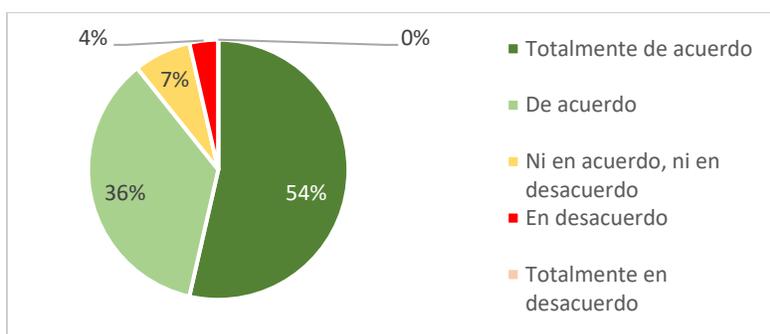
3.3. Encuesta y mesa redonda

Encuesta sobre subsidios a la pesca

En la encuesta realizada a los participantes del diálogo para contar con una perspectiva regional sobre las oportunidades y desafíos en la negociación de los subsidios perjudiciales a la pesca, se plantearon tres siguientes preguntas.

Pregunta 1. ¿Está de acuerdo con la siguiente aseveración?: “Una reforma ambiciosa de las subvenciones a la pesca en la OMC disminuiría el esfuerzo pesquero realizado por flotas distantes en los límites de la zona económica exclusiva de su país”.

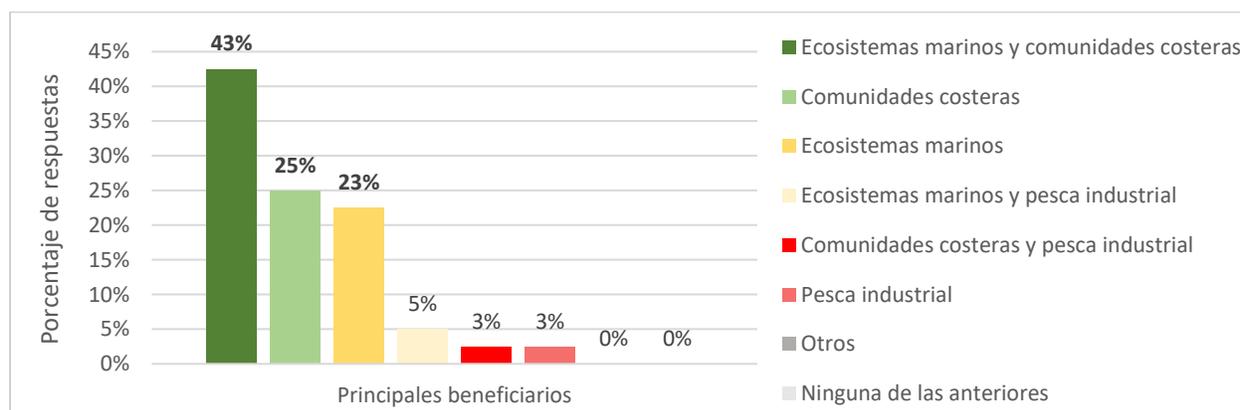
Gráfico 2. Efecto de una reforma a las subvenciones de las flotas distantes en los límites de las zonas económicas exclusivas de ALC



Como se aprecia en el gráfico 2, el 90% de los participantes cree que una reforma ambiciosa de las subvenciones a la pesca disminuiría el esfuerzo realizado por flotas distantes en los límites de las ZEE.

Pregunta 2. ¿Quiénes considera usted que serían los principales beneficiarios en su país de una reforma de las subvenciones perjudiciales a la pesca en la OMC?

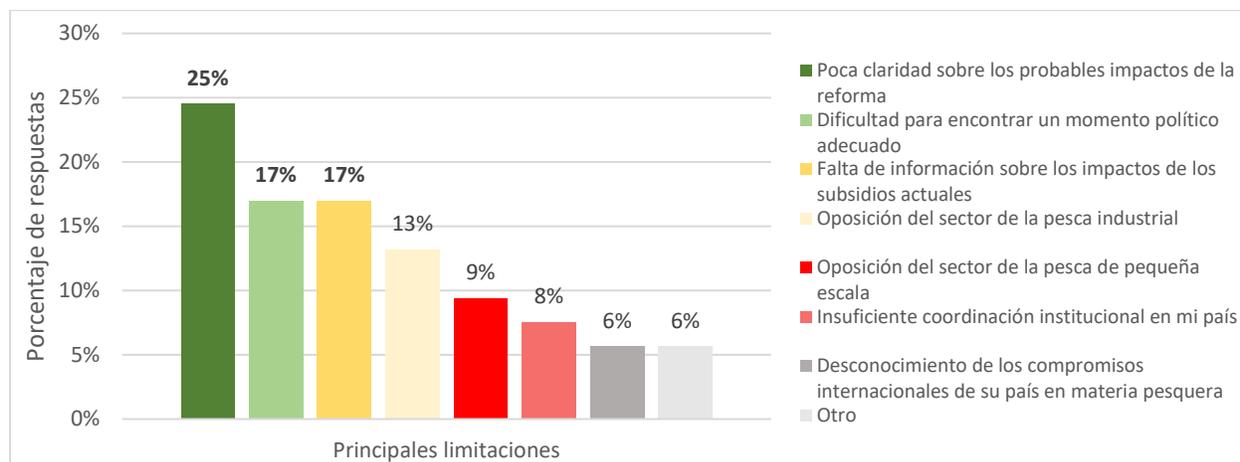
Gráfico 3. Beneficiarios de una reforma a las subvenciones perjudiciales en ALC



Los participantes indicaron que los principales beneficiados de una reforma a las subvenciones perjudiciales a la pesca son los ecosistemas marinos y las comunidades costeras, los cuales representaron el 91% de las preferencias de forma conjunta o separada.

Pregunta 3. De acuerdo con su experiencia, ¿cuáles son las dos principales limitaciones que existen en su país frente a una reforma de los subsidios pesqueros en la OMC?

Gráfico 4. Limitaciones para una reforma a las subvenciones perjudiciales a la pesca



Las principales limitaciones para una reforma a los subsidios perjudiciales incluyen la poca claridad sobre los probables impactos de la reforma, la dificultad para encontrar un momento político adecuado y la falta de información sobre los impactos de los subsidios actuales (gráfico 4), lo que releva la necesidad de difundir la evidencia, reportar y evaluar con mayor transparencia los incentivos otorgados.

Mesa redonda

Chad Blackman – embajador y representante permanente de Barbados ante la OMC y presidente del Grupo de Pequeños Países Insulares en la UNCTAD

Los países del Caribe poseen un desafío respecto al desarrollo de sus capacidades pesqueras y no cuentan con flotas distantes propias para aprovechar los recursos pesqueros dentro de sus ZEE. Esto se contrasta con los reportes sobre embarcaciones distantes de otros países que pescan a gran escala y sin permiso en los límites de las ZEE de la región. Un acuerdo ambicioso sobre los subsidios perjudiciales en la OMC puede disminuir los esfuerzos pesqueros en las ZEE de ALC, y para lograrlo, se podría generar un cargo a los países que entregan subvenciones para realizar actividades pesqueras en las ZEE de otros países. A su vez, el trato especial y diferenciado en el acuerdo puede beneficiar a los ecosistemas marinos, así como a la seguridad y bienestar de los pescadores y de los pequeños Estados costeros como los del Caribe. Sin embargo, la falta de voluntad de los principales países que otorgan subsidios que contribuyen a la sobrepesca y sobrecapacidad, al solicitar que todos los miembros compartan la carga de manera igualitaria a pesar de la desproporcionalidad entre ellos, es uno de los factores que han limitado los avances en las negociaciones.

Zoila Bustamante - presidenta de la Unión Latinoamericana de la Pesca Artesanal y presidenta de la Confederación Nacional de la Pesca Artesanal de Chile

Los subsidios perjudiciales son una realidad que los países de la región tienen en bajo perfil. Las grandes flotas que son subsidiadas para depredar mares ajenos y el cambio climático están destrozando los océanos, el daño ambiental es importante y hace más de 20 años que se está negociando, sin implementar soluciones o tomar decisiones para abordar el problema. En ese sentido, es necesario informar el daño

que generan los subsidios perjudiciales a la pesca, los cuales están generando una fuerte inequidad al otorgar ventajas a grandes embarcaciones en aguas distantes y mar abierto. Sin embargo, son los pescadores a pequeña escala quienes cuidan los recursos, a quienes se les asigna cuotas de pesca y obligaciones. En el futuro, se necesitará seguridad alimentaria y recursos bentónicos del mar, los cuales no estarán disponibles si seguimos así. Por ello, hizo un llamado a los países de la región para trabajar en favor de los pescadores y las comunidades costeras y a hacer un frente común en las negociaciones en la OMC para liderar este tema y generar cambios para la región que se construyan entre todos y dejando de retrasar una decisión tan necesaria.

3.4. Preguntas de los participantes

Los participantes consultaron sobre el rol del consumo en la reducción de la explotación pesquera. Al respecto, se planteó que se apunta a incrementar el consumo de pesca sostenible más que a disminuir el consumo de pesca en general, introduciendo incentivos y regulación a gran escala para potenciar los productos sostenibles. Se conversó también que la reforma en la OMC busca reconocer que los subsidios perjudiciales son un problema mundial y que estos constituyen un primer paso para internalizar las externalidades y los costos que generan flotas extrayendo recursos en otros países. Para identificar el efecto local de las externalidades, el monitoreo y la colaboración con las comunidades es clave. Por otro lado, en relación con la pesca fuera de la jurisdicción nacional, se señaló que el texto en negociación incluye los artículos 5.2a, 5.2b y 5.3 para regular que ningún miembro otorgue o mantenga subsidios a flotas distantes fuera de su jurisdicción o zona costera. Sin embargo, para efectivamente lograr este cambio se necesita mayor transparencia respecto a los subsidios y contar con información sobre quién se beneficia de los apoyos del gobierno, cómo se entrega este apoyo y cuáles son sus impactos. Por último, se planteó que para aumentar la transparencia de los gobiernos respecto a los subsidios se necesita mayor investigación y búsqueda de los datos (los cuales muchas veces están disponibles oficialmente pero no se notifican).