

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

TN/RL/W/159
7 de junio de 2004

(04-2434)

Grupo de Negociación sobre las Normas

Original: inglés

SUBVENCIONES A LA PESCA: ESTRUCTURA PROPUESTA PARA EL DEBATE

Comunicación del Japón

La siguiente comunicación, de fecha 4 de junio de 2004, se distribuye a petición de la delegación del Japón.

¿UNA PROHIBICIÓN GENERAL O UNA NEGOCIACIÓN DE LISTAS POSITIVAS?

1. En la comunicación de Nueva Zelanda (documento TN/RL/W/154) de 26 de abril de 2004 se proponía hacer que la prohibición de las subvenciones fuese la disciplina principal y utilizar un enfoque de lista negativa en lo que respecta a las excepciones. Nueva Zelanda alegaba que una prohibición amplia, junto con una lista de excepciones definidas y disposiciones transitorias, sería más eficaz que una negociación de listas positivas a partir de una lista de subvenciones prohibidas.¹
2. Sin embargo, hay una gran incertidumbre a este respecto en la situación actual, pues no existe una definición acordada de las "subvenciones a la pesca". Si la finalidad última del debate es llegar a una prohibición amplia, es probable que surjan dificultades importantes durante el proceso de creación de consenso sobre la definición de las "subvenciones a la pesca".

NECESIDAD DE UN DEBATE EQUILIBRADO

3. Hemos examinado la propuesta de una prohibición amplia y un enfoque de lista negativa a la luz de la Declaración Ministerial de Doha y hemos concluido que conviene utilizar un enfoque alternativo, basado en una negociación de listas positivas, para llegar a un consenso equitativo en el grupo.
4. En primer lugar, las partes pertinentes de la Declaración Ministerial de Doha son las siguientes:
 - aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC con respecto a las subvenciones a la pesca, teniendo en cuenta la importancia de este sector para los países en desarrollo (párrafo 28),
 - reafirmar el compromiso con el objetivo del desarrollo sostenible (párrafo 6),

¹ Comunicado de prensa de Nueva Zelanda de 29 de abril de 2004 (<http://www.Beehive.govt.nz>).

- alentar los esfuerzos destinados a promover la cooperación entre la OMC y las organizaciones internacionales pertinentes que se ocupan del medio ambiente y del desarrollo, especialmente en la preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (párrafo 6), y
- confirmar la responsabilidad colectiva de velar por la transparencia interna (párrafo 10).

5. En segundo lugar, en relación con el tercer punto anterior, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, de septiembre de 2002 (párrafo 30 f)), imponía "eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, así como al exceso de capacidad, llevar a buen término las iniciativas tomadas en la Organización Mundial del Comercio para aclarar y mejorar las normas sobre subvenciones a la pesca, teniendo en cuenta la importancia que tiene este sector para los países en desarrollo".

6. En tercer lugar, en vista de las consideraciones anteriores, opinamos que el debate en el Grupo de Negociación sobre las Normas debe centrarse en los cinco elementos siguientes:

- i) aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC, incluida la prohibición de las subvenciones relacionadas con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y el exceso de capacidad (por ejemplo, la categoría roja de subvenciones);
- ii) asegurar el desarrollo sostenible (por ejemplo, la categoría verde);
- iii) tener en cuenta la importancia del sector pesquero para los países en desarrollo;
- iv) asegurar la transparencia; y
- v) promover la cooperación con otras organizaciones internacionales.

7. En conclusión, el enfoque propuesto por Nueva Zelandia se centra demasiado en un elemento de prohibición y carece del equilibrio general de los cinco elementos anteriores. Para tener en cuenta el equilibrio de estos cinco elementos, que aparecen en la Declaración de Doha, un enfoque basado en la negociación de listas positivas sería la mejor estructura alternativa para la negociación. Algo particularmente cierto en la situación actual, en la que no hay consenso sobre el nivel adecuado de reglamentación.

CLASIFICACIÓN DE LAS SUBVENCIONES EN LAS CATEGORÍAS ROJA Y VERDE

8. De acuerdo con los dos elementos anteriores (incisos i) y ii) del párrafo 6), el Grupo de Negociación sobre las Normas debería debatir también qué subvenciones son realmente problemáticas en términos de exceso de capacidad y pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y qué tipo de subvenciones debería permitirse para asegurar el desarrollo sostenible del sector de la pesca. No obstante, el documento presentado por Nueva Zelandia se ha limitado a llegar a una conclusión radical, sin una argumentación clara. La prohibición amplia y el enfoque de lista negativa podrían conducir a la eliminación de subvenciones muy diferentes, incluidos los pagos para la reducción de capacidad o la investigación científica de los recursos acuáticos, que podrían desempeñar una función decisiva en la conservación de los recursos y su utilización sostenible. Para soslayar este riesgo, un sistema de negociación de listas positivas, que tuviera en cuenta las diferentes funciones de las subvenciones, sería la mejor estructura alternativa para la negociación.

9. A este respecto, debería prestarse especial atención al hecho de que en la Declaración de Doha se insta a promover la cooperación entre la OMC y las organizaciones internacionales pertinentes que se ocupan del medio ambiente y del desarrollo (véanse los cinco elementos en el párrafo 6 anterior).

10. Por ejemplo, en el Curso práctico del PNUMA sobre subvenciones al sector pesquero y ordenación sostenible de la pesca, celebrado en Ginebra los días 26 y 27 de abril de 2004, se examinó, utilizando el "enfoque matricial", la relación entre los efectos ambientales de las subvenciones a la pesca y los regímenes de ordenación de la pesca. Se ha presentado también un enfoque similar al Comité de Pesca de la OCDE, que estudia una amplia gama de cuestiones relativas a las subvenciones a la pesca desde los puntos de vista ambiental, económico y social (tres pilares). Además, la FAO prevé acoger la consulta técnica sobre la utilización de las subvenciones en el sector pesquero del 30 de junio al 2 de julio del presente año.

11. Los resultados de estas actividades podrían constituir una referencia útil para el debate en el Grupo de Negociación sobre las Normas y, al menos, estas actividades deberían examinarse convenientemente durante el proceso de clasificación de las subvenciones por categorías. Las medidas necesarias para una cooperación constante con las organizaciones internacionales sería otro tema de debate.

NOTIFICACIÓN

12. Uno de los cinco elementos contenidos en el párrafo 6 *supra* es "asegurar la transparencia". Este tema podría abordarse en el contexto de una mejor notificación de las subvenciones en general, utilizando el proceso de negociación de listas positivas.

DISPOSICIONES SOBRE TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO

13. Otro aspecto fundamental de los cinco elementos anteriores es "tener en cuenta la importancia de este sector para los países en desarrollo". Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado deberían abordarse a su debido tiempo durante la negociación. A este respecto, el Japón acoge con satisfacción la presentación el año pasado del documento copatrocinado por Antigua y Barbuda y siete Miembros más (TN/RL/W/136). Muchas de esas pequeñas naciones insulares dependen esencialmente de la pesca para satisfacer las necesidades alimentarias de la población, pues su consumo per cápita está muy por encima de la media mundial. Las cuestiones planteadas en ese documento deberían debatirse plenamente durante el proceso de negociación de listas positivas.

14. Al mismo tiempo, otros países en desarrollo han pasado a desempeñar un papel dominante en la producción y exportación comerciales de productos pesqueros en el mundo. En 2000, el mayor productor pesquero del mundo fue China, seguida por el Perú, y el mayor exportador del mundo fue Tailandia, seguida por China (según las estadísticas de la FAO).

15. Un tema importante podría ser el modo de conciliar los diferentes intereses de los países en desarrollo, por lo que el enfoque de una negociación de listas positivas sería idóneo para que se disponga de tiempo suficiente para crear un consenso sobre una solución mutuamente aceptable para las cuestiones relativas al trato especial y diferenciado entre los distintos colectivos interesados.

Apéndice (únicamente para referencia)

Preguntas más frecuentes sobre la cuestión de las subvenciones a la pesca

Pregunta 1

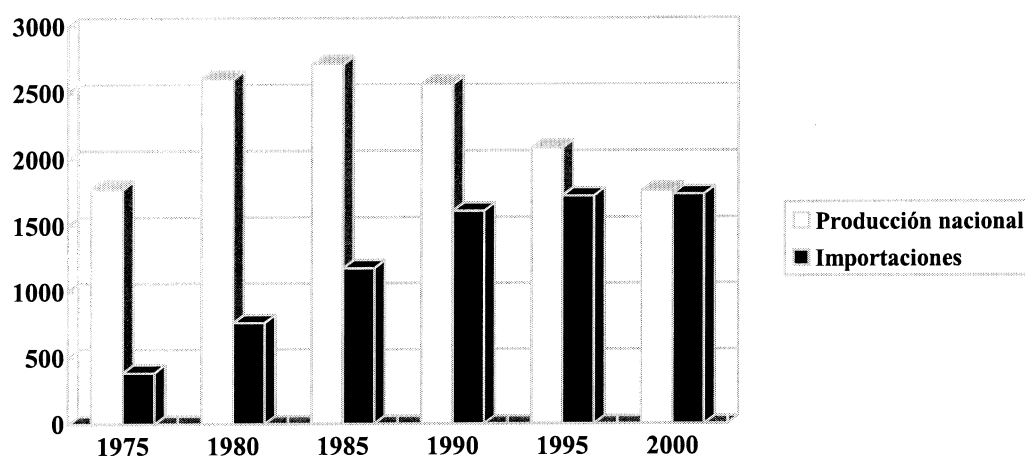
¿Causan las subvenciones japonesas a la pesca distorsiones del comercio?

Respuesta

El Japón no otorga subvenciones a la exportación de productos pesqueros. Además, a juzgar por el crecimiento constante de las importaciones japonesas de productos pesqueros durante los últimos decenios, las subvenciones del Japón a la pesca no se traducen en una reducción de las importaciones.

Desde el decenio de 1970, la importación de productos pesqueros ha aumentado drásticamente y el valor de las importaciones se ha igualado con el de la producción nacional en los últimos años (véase el gráfico 1).

Gráfico 1: Incremento de las importaciones y disminución de la producción nacional en el Japón (unidad: miles de millones de yenes japoneses).



De hecho, el Japón se ha convertido en el mayor importador mundial de productos pesqueros. Según la FAO, el 37 por ciento de la producción pesquera mundial se exporta, y las importaciones del Japón representan una cuarta parte de ese porcentaje. Como las exportaciones de productos pesqueros del Japón son relativamente poco importantes (menos del 10 por ciento de las importaciones), el valor neto de las importaciones (la diferencia entre las exportaciones y las importaciones) ha aumentado considerablemente. El Japón es el primer importador mundial de productos pesqueros procedentes de los países en desarrollo. En 2002, el 62 por ciento² (669 mil millones de yenes) y el 9 por ciento (30 mil millones de yenes) de los productos pesqueros importados procedían de países en desarrollo y países menos adelantados (PMA), respectivamente. El arancel medio aplicado actualmente a los productos pesqueros en el Japón es aproximadamente del 4,1 por ciento (promedio ponderado).

² El 62 por ciento en valor. En volumen, el porcentaje es el 60 por ciento. Estos cálculos se han realizado utilizando las estadísticas de importación de 2002.

Las subvenciones japonesas tampoco se traducen en el sostenimiento de los precios del mercado. El precio medio de los productos pesqueros en 10 mercados centrales mayoristas situados en grandes ciudades ha disminuido constantemente a lo largo del decenio, pasando de 904 yenes/kg en 1991 a 798 yenes/kg en 2001.

Pregunta 2

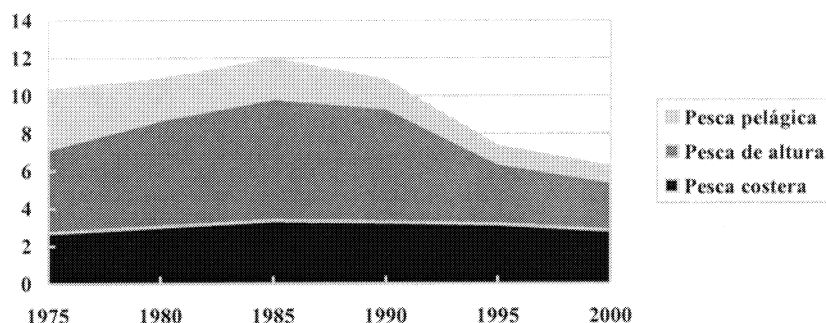
¿Dan lugar las subvenciones japonesas a una captura excesiva o un exceso de capacidad?

Respuesta

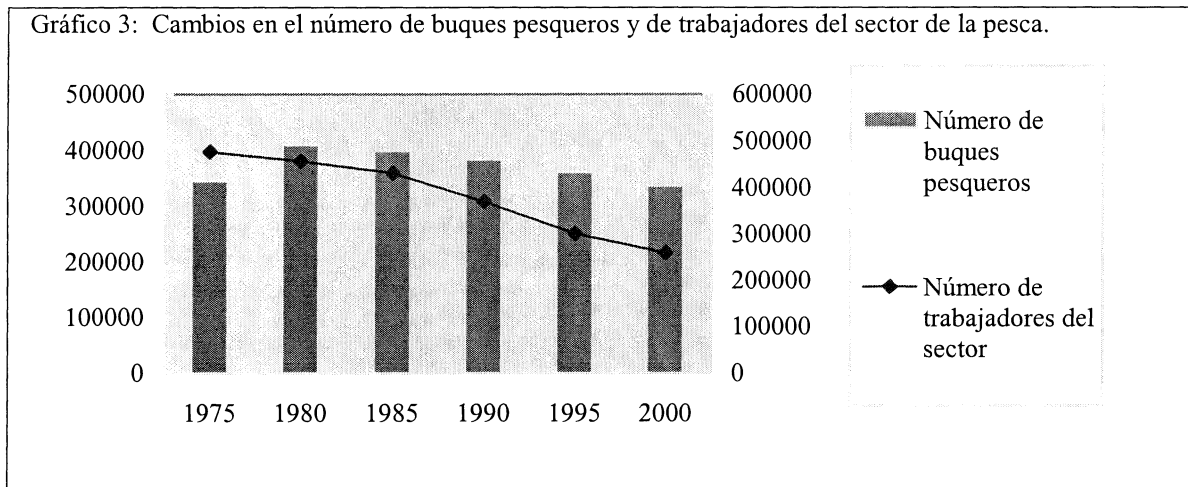
A juzgar por la disminución de las capturas y de la capacidad de pesca, las subvenciones japonesas a la pesca no provocan el aumento de la producción o la capacidad pesqueras nacionales.

La producción pesquera japonesa ha disminuido constantemente a lo largo de los dos últimos decenios. La producción actual es aproximadamente la mitad del nivel récord que se registró en la década de 1980. No obstante, se considera que la disminución de las capturas no es un efecto desfavorable de las subvenciones. Una de las causas de esta disminución es el endurecimiento de las reglamentaciones internacionales después de la creación de la zona de 200 millas a mediados del decenio de 1970. De hecho, durante el último cuarto de siglo las capturas japonesas en aguas distantes se han reducido a una cuarta parte, pasando de 3.168 toneladas métricas en 1975 a 855 toneladas métricas en 2000. También han disminuido las capturas de pesca de altura, lo que refleja probablemente las variaciones cíclicas de las poblaciones de sardinas. La pesca costera, en cambio, han mantenido el mismo nivel de producción durante muchos decenios.

Gráfico 2: Cambios en las capturas en la pesca costera, de altura y en aguas distantes en el Japón (unidad: millones de toneladas métricas).



El número de buques pesqueros y de trabajadores del sector también ha disminuido a lo largo de los dos últimos decenios (gráfico 3).



El Japón establece límites máximos preceptivos en lo que respecta a la capacidad y las actividades pesqueras mediante: i) normas sobre la construcción, el registro y la inspección de los buques pesqueros, ii) un régimen de licencias de pesca, y iii) un sistema de ordenación basado en el derecho.³ Asimismo, algunas producciones importantes están reguladas por el sistema de la captura total permisible. Debido a la superposición de estas reglamentaciones en múltiples "capas", es difícil que aumenten la capacidad y las actividades pesqueras del Japón, independientemente de la existencia de subvenciones.

Aunque menos rápidamente que las pesquerías industriales a gran escala, el número de pescadores artesanales también disminuye. El número de personas que trabajan en pesquerías costeras es de 220.000, o el 85 por ciento del número total de pescadores japoneses⁴, y la función de la pesca costera en la economía local de las zonas remotas es bastante importante. A lo largo del litoral del Japón, de una longitud de 35.000 kilómetros, hay unas 6.200 aldeas de pescadores. Se reparten en su mayoría en zonas geográficas desfavorecidas, como penínsulas e islas remotas, y la pesca es una de las fuentes de ingresos más importante para estas comunidades.

El número de personas que se incorporan al mercado de trabajo del sector pesquero ha seguido disminuyendo en estas comunidades, y el porcentaje de pescadores mayores de 60 años ha pasado del 28 por ciento en 1990 al 45 por ciento en 2000, lo que refleja el envejecimiento de la población en este sector. Gran parte del presupuesto de la pesca se dedica a ayudar a esos pescadores y a sus comunidades. En este sentido, el presupuesto de la pesca del Japón puede definirse como transferencias de fondos para el desarrollo rural o el ajuste social.

Pregunta 3

¿Qué país otorga grandes cantidades de subvenciones a la pesca?

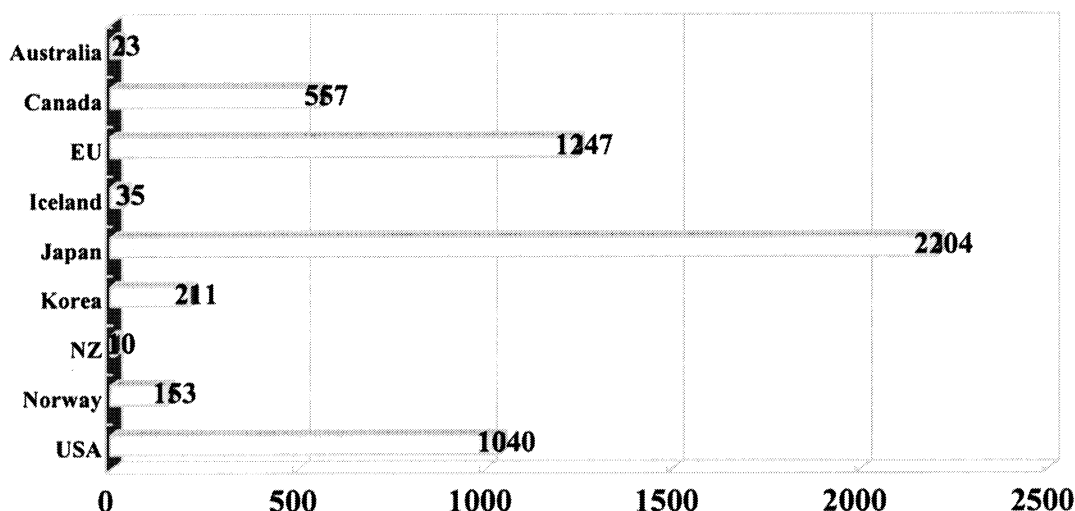
³ En la sección sobre la pesca costera se explica en detalle este sistema de ordenación.

⁴ Esta cifra se ha calculado a partir de los datos que figuran en *Annual Fishery Dynamics Statistics*, Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca, Japón.

Respuesta

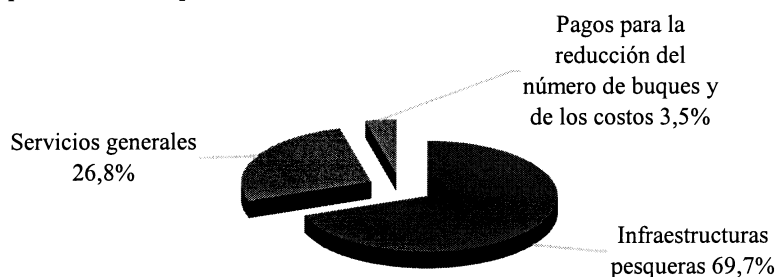
Los datos publicados por la OCDE indican que la cuantía de las transferencias financieras del Japón a las pesquerías marítimas supera la de otros grandes países (véase *infra*).

Gráfico 4: Estimaciones de la OCDE sobre las transferencias de fondos públicos al sector de la pesca marítima en 1988 (fuente: OCDE 2001⁵) (unidad: millones de dólares EE.UU.).



No obstante, la mayor parte del presupuesto de la pesca del Japón no está constituida por transferencias de fondos públicos al sector pesquero. Aproximadamente el 70 por ciento del presupuesto se destina a las empresas de construcción de infraestructuras, con arreglo a un plan del Gobierno para el desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras pesqueras, como los puertos pesqueros y los servicios públicos de las aldeas pesqueras (gráfico 5). En abril de 2003, había 2.928 puertos pesqueros situados en zonas geográficas desfavorecidas. El presupuesto para construcción/mantenimiento de puertos no tiene la finalidad de impulsar la producción industrial del sector de la pesca, sino que se caracteriza más bien por las transferencias para el desarrollo rural.

Gráfico 5: Empleo de las transferencias de fondos públicos (calculado a partir de los datos presentados por el Japón a la OCDE para el informe 2002).



Aproximadamente el 27 por ciento del presupuesto se destina a financiar servicios generales del Estado (como salarios para los funcionarios públicos del organismo encargado de la pesca, investigación científica, vigilancia y control, ayudas oficiales exteriores al desarrollo, etc.) (véase el gráfico 5 *supra*).

⁵ Review of Fisheries in OECD Countries, OCDE 2001.

Cabe también señalar que, aunque existen zonas grises en lo que respecta al alcance de las subvenciones a la pesca (como la infraestructura o los pagos para acceder a los bancos de pesca de otros países), los informes del Japón a la OCDE abarcan todas las esferas de las transferencias de fondos públicos, incluidas las partidas de las zonas grises y otros servicios generales. Los demás países no siempre notifican debidamente la cuantía de las transferencias públicas en estas esferas, por lo que la mera comparación de las cifras del Japón con las de otros países no ofrece necesariamente una imagen exacta de la situación. El Japón se ha esforzado también por mantener un nivel elevado de transparencia en lo que respecta a sus subvenciones a la pesca, presentando notificaciones a la OMC basadas en las disposiciones del Acuerdo SMC y participando en las sesiones de preguntas y respuestas conexas en el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.
