

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/CTE/W/111
11 de marzo de 1999

(99-0982)

Comité de Comercio y Medio Ambiente

Original: inglés

SOBRE LAS REPERCUSIONES MEDIOAMBIENTALES DE LAS SUBVENCIONES A LA PESCA

Informe breve del Ministro de Pesca de Islandia
1º de febrero de 1999

Comunicación de Islandia

I. INTRODUCCIÓN

1. La economía de la pesca marina mundial padece profundas distorsiones no sólo por el conocido problema de la propiedad común de la pesca, sino también por las subvenciones directas o indirectas que los gobiernos conceden al sector pesquero. Los dos tipos de distorsiones actúan en el mismo sentido. Fomentan un esfuerzo pesquero excesivo, una inversión excesiva en capital dedicado a la pesca y una explotación excesiva de las poblaciones de peces. Así, las subvenciones de la pesca, en términos generales, suelen ser medioambientalmente perjudiciales.

2. Resulta útil distinguir entre dos tipos de daños medioambientales causados por la pesca. Por una parte, la explotación excesiva de determinadas poblaciones de peces provoca una reducción excesiva de la biomasa con los consiguientes reajustes ecológicos, que pueden ser reversibles o no. Por otra parte, un esfuerzo pesquero excesivo puede causar daños innecesarios al hábitat marino que reduzcan más o menos permanentemente su capacidad de sustentación biológica.

3. Es importante comprender que los efectos medioambientales de las subvenciones de la pesca dependen del sistema de gestión que se le aplique. Así, la adición de subvenciones estatales a una pesca de propiedad común provoca por lo general más desaprovechamiento económico y un mayor riesgo de daños permanentes al recurso biológico. En cambio, las subvenciones estatales a una pesca basada en derechos de propiedad, es decir, una pesca en la que se haya mitigado sustancialmente el problema de la propiedad común, pueden equivaler en ciertos casos a una mera transferencia financiera y sin efectos distorsionadores a los titulares de los derechos de propiedad de la pesca.

II. CÁLCULOS APROXIMADOS DE LA CUANTÍA TOTAL DE LAS SUBVENCIONES A LA PESCA

4. La cuantía de las subvenciones, directas e indirectas, de que es objeto la pesca marina no un asunto sobre el que se hayan hecho -cosa tal vez comprensible- investigaciones minuciosas. Sin embargo, según todos los datos de que se dispone, no se puede decir que el importe de las subvenciones de la pesca a escala mundial no sea muy cuantioso, al menos en relación con las rentas totales del sector. Así, a partir de los datos correspondientes a 1989 la FAO calculó en 1993 (FAO 1993) que los costos mundiales de la pesca superaron a los ingresos en 54.500 millones de dólares EE.UU., es decir, en un 78 por ciento. Según la FAO, las subvenciones directas o indirectas debieron de servir para sufragar ese déficit.

5. Más recientemente, en una publicación del Banco Mundial, Milazzo (1998) ha presentado un examen mucho más detallado de la cuestión de las subvenciones. Según sus resultados, el total

mundial de subvenciones de la pesca asciende a entre 14.000 y 20.000 millones de dólares de los EE.UU. al año, lo que representa del 17 al 25 por ciento de los ingresos del sector.

6. Aunque el estudio de Milazzo (1998) para el Banco Mundial procura no señalar con el dedo a los más pródigos subvencionadores de la pesca en todo el mundo, de su informe se puede colegir que la Unión Europea, el Japón y China se sitúan en los primeros puestos de la lista. De hecho, por el volumen de capturas, la Unión Europea puede ser perfectamente el campeón mundial en materia de subvenciones a la pesca.

7. Resulta instructivo comparar las subvenciones a la pesca con las que se conceden a otros productos del sector alimentario. Muchos productos alimenticios del sector agropecuario son conocidos beneficiarios de subvenciones elevadas. Según el estudio de Milazzo, la pesca está firmemente situada en la misma primera clase de beneficiarios de subvenciones. Así, incluyendo la protección mundial del comercio (es decir, las barreras arancelarias), además de las subvenciones financieras, el estudio de Milazzo presentó la siguiente comparación:

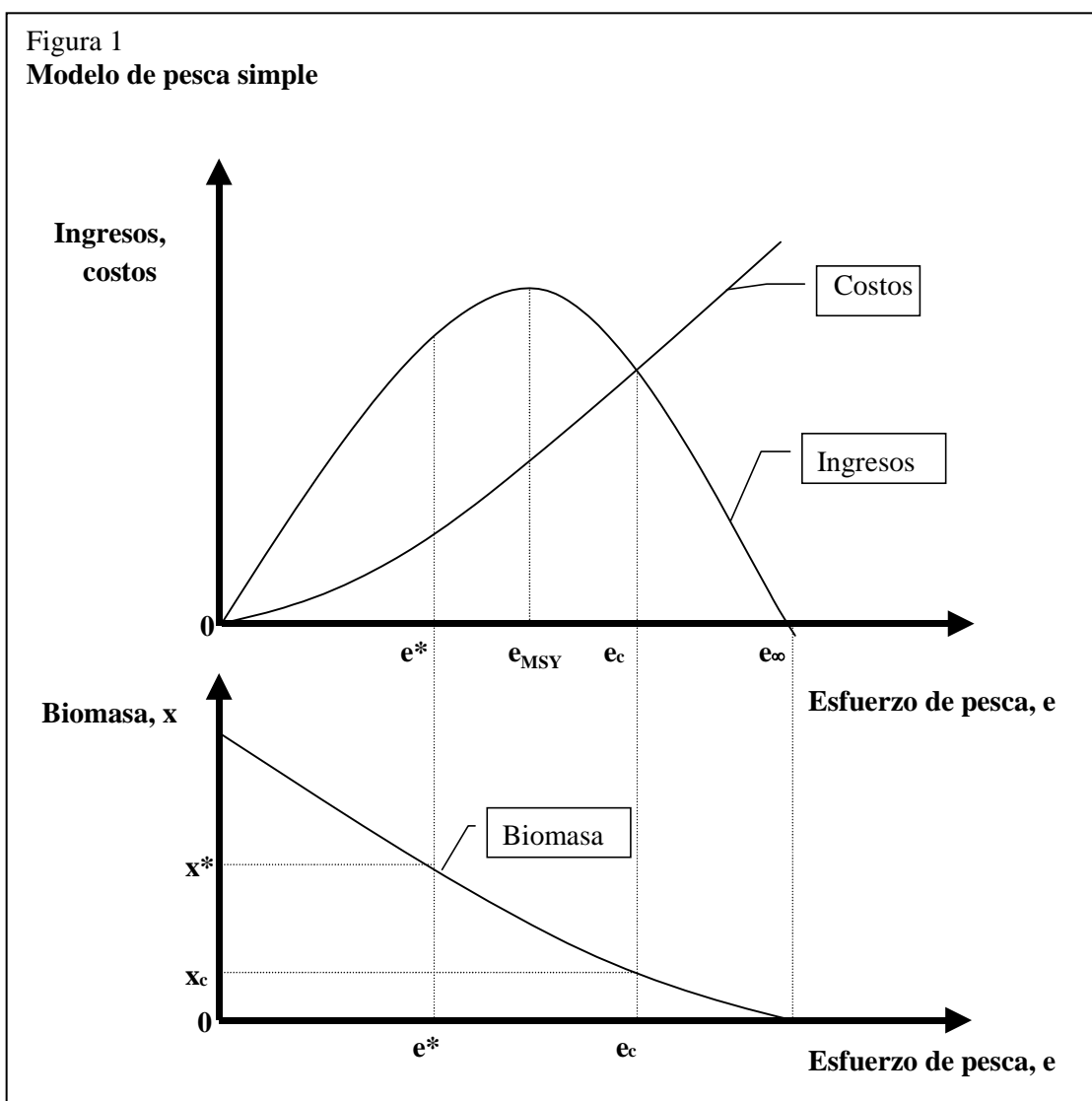
Cuadro 1: Subvenciones mundiales medias a productos alimenticios
(incluidos los obstáculos al comercio)

Producto	Subvención
Trigo	48%
Cereales secundarios	36%
Arroz	86%
Semillas oleaginosas	24%
Azúcar	48%
Carne de bovino y de ternera	35%
Carne de cerdo	22%
Aves de corral	14%
Carne de cordero lechal y añojo	45%
Huevos	14%
Pescado	30-35%

Fuente: Milazzo, 1998

III. REPERCUSIONES MEDIOAMBIENTALES DE LAS SUBVENCIONES

8. Las subvenciones de la pesca suelen propiciar un aumento del esfuerzo de pesca y, en consecuencia, a) una reducción de las poblaciones de peces y b) más daños al hábitat que en el caso de que no hubiera habido subvenciones. La única excepción importante a esa regla puede darse, como ya se ha dicho antes, en los casos en que la pesca está sujeta a regímenes de gestión basados en los derechos de propiedad, tales como las ITQ (cuotas individuales transferibles). Para analizar las repercusiones básicas de las subvenciones en el esfuerzo de pesca y la biomasa, resulta útil el modelo de pesca simple y uniforme (véase, por ejemplo, Gordon 1954), representado en la figura 1.



9. La parte superior de este diagrama representa las capturas y los costos de la pesca sostenible¹ como función del esfuerzo de pesca. El volumen de capturas o rendimiento aumenta al principio con el aumento del esfuerzo de pesca, pero con una tasa descendente a medida que se van reduciendo las poblaciones de peces. Alcanza un máximo, que se suele denominar rendimiento máximo sostenible (MSY), con un nivel de esfuerzo e_{MSY} en el diagrama. Cualquier aumento del esfuerzo de pesca por encima de ese nivel no hace otra cosa que reducir el rendimiento sostenible hasta que al final se produce un desplome de la pesca. En el diagrama ocurre así en un nivel de esfuerzo e_{∞} . El esfuerzo de pesca óptimo, es decir, el que rinde el máximo de beneficios netos de la pesca, corresponde al nivel e^* en el diagrama. El equilibrio bionómico correspondiente a la pesca se encuentra en el nivel e_c de esfuerzo de pesca. En ese nivel de esfuerzo de pesca, los costos equivalen a los ingresos, por lo que no se obtienen beneficios netos con la pesca. Para ello, hace falta por lo general alcanzar un nivel de esfuerzo de pesca mucho más elevado que el óptimo. Ése es el punto en el que funcionan la mayoría de las pesquerías por la intervención de las fuerzas de la competencia, en caso de que no estén sujetas a un sistema eficiente de gestión de la pesca basada en derechos de propiedad.

¹ Medidos en unidades de rendimiento.

10. La parte inferior de la figura 1 ilustra la relación entre esfuerzo de pesca y biomasa. Como se ve, la biomasa se reduce monótonicamente a medida que aumenta el esfuerzo de pesca. De modo que el esfuerzo de pesca con equilibrio bionómico, e_c , corresponde a un nivel de biomasa relativamente bajo, mientras que el nivel de esfuerzo de pesca que rinde el máximo beneficio, e^* , corresponde a un nivel de biomasa relativamente alto. De hecho, la biomasa correspondiente al esfuerzo de pesca óptimo es superior a la correspondiente al MSY. En ese sentido, la pesca que rinde el máximo beneficio es medioambientalmente más protectora incluso que la de la política MSY.

11. Ahora bien, examinemos las subvenciones. El efecto de las subvenciones es ora el de reducir los costos de la pesca (subvenciones para reducir los costos) ora el de aumentar los ingresos (sostenimiento de los precios y suplementos de precios). Ambos efectos en la biomasa de las poblaciones de peces y en el esfuerzo de pesca son similares, como ilustran las figuras 2 y 3.

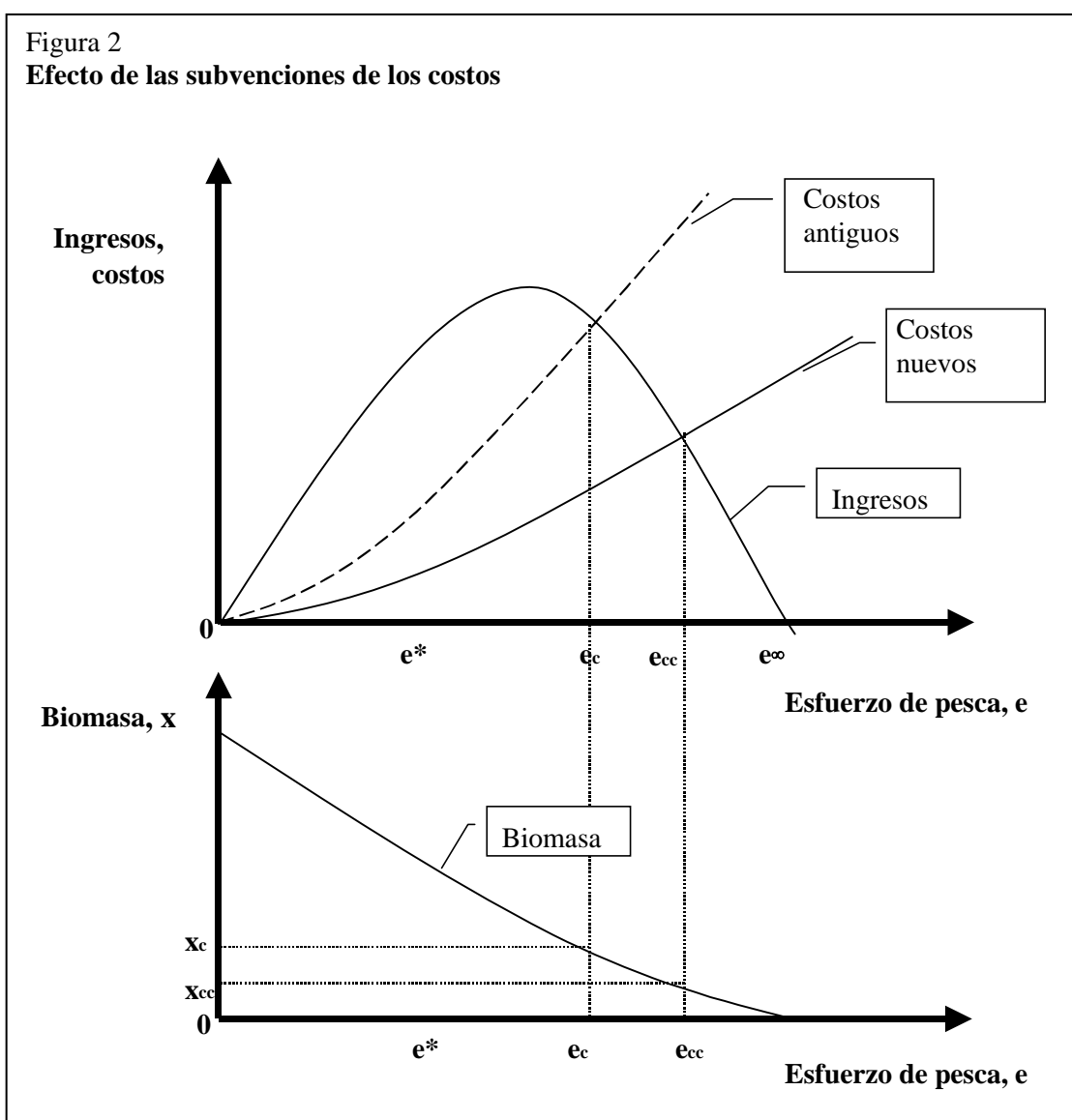
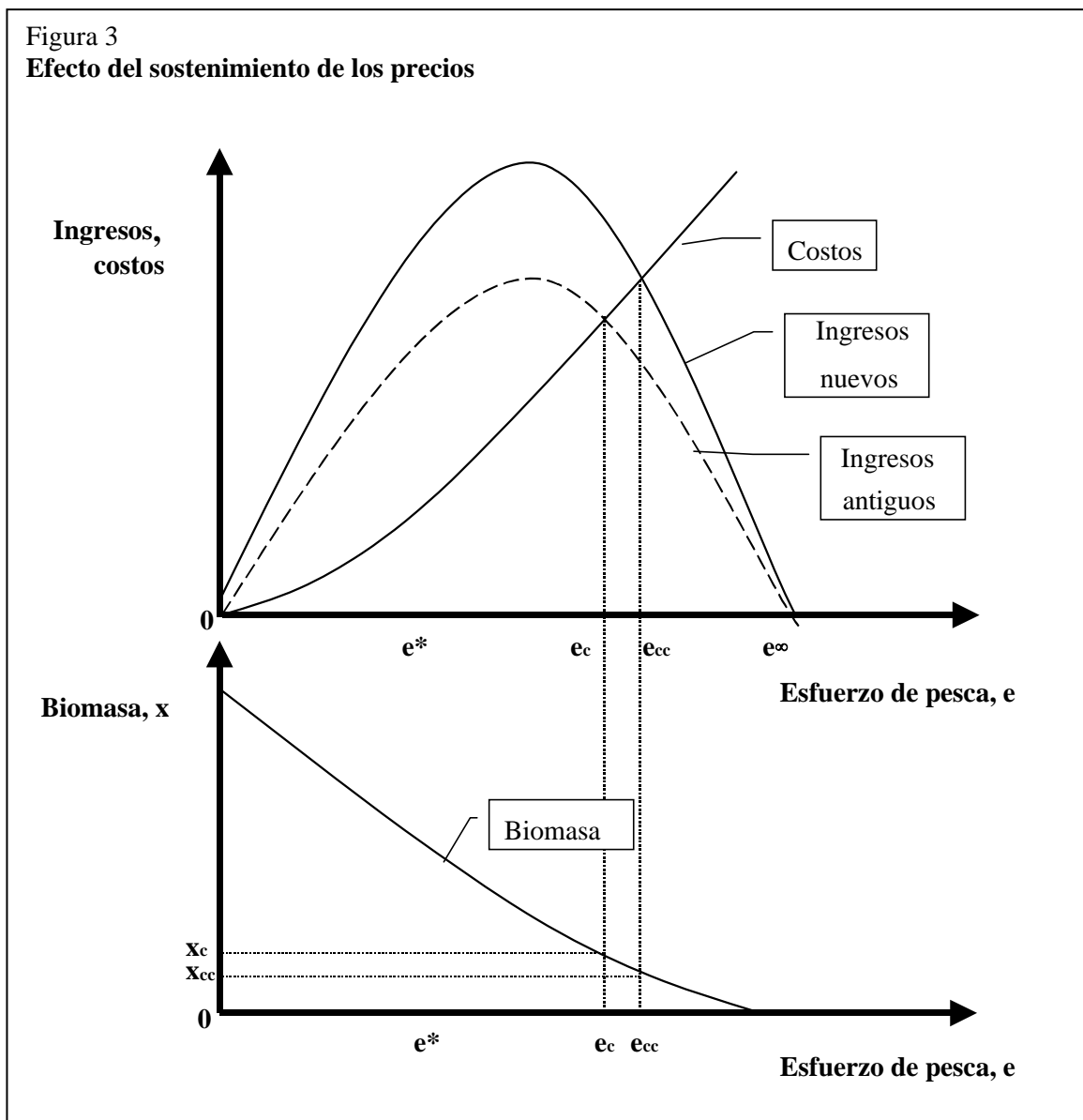


Figura 3
Efecto del sostenimiento de los precios



12. Como se ve en las figuras 2 y 3, los dos tipos de subvenciones aumentan el esfuerzo de pesca con equilibrio biónico (de e_c a e_{cc}) y reducen la biomasa de las poblaciones de peces (de x_c a x_{cc}), frente a lo que ocurriría sin las subvenciones. Ese efecto es fácil de entender. Los dos tipos de subvenciones vuelven más rentable el esfuerzo de pesca para las empresas pesqueras (aunque no para la sociedad en conjunto). A consecuencia de ello, a las empresas pesqueras les resulta beneficioso aumentar el esfuerzo de pesca. Las repercusiones medioambientales son dobles. En primer lugar, se reduce la biomasa de las poblaciones de peces. En segundo lugar, aumentan los daños al hábitat causados por las actividades pesqueras y la utilización de aparejos de pesca. Dada la actual explotación excesiva de las poblaciones de peces y de los hábitat marinos más valiosos, se deben considerar negativos ambos efectos.

13. Aunque los diagramas están trazados desde el punto de vista de unos beneficios nulos, es decir, el equilibrio bionómico, es importante comprender que el mismo efecto es aplicable también fundamentalmente a pesquerías que no funcionan en el punto de equilibrio bionómico, e_c , gracias, por ejemplo, a medidas de gestión de la pesca. Además, en esos casos las subvenciones crean incentivos para que las empresas pesqueras aumenten el esfuerzo de pesca. Con arreglo a la mayoría de los

regímenes de gestión de la pesca, exceptuado quizás el sistema ITQ, resultaría extraordinariamente difícil de contrarrestar ese fenómeno.

IV. CAPITALIZACIÓN EXCESIVA DE LA PESCA

14. Dados el análisis mencionado y el elevado nivel de las subvenciones, además del problema de la propiedad común en la pesca mundial, no es de extrañar que la pesca esté excesivamente capitalizada. Según un reciente cálculo aproximado de la FAO (FAO 1995), la flota pesquera mundial en 1992 representaba unos 26 millones de TRB. Desde entonces la flota ha aumentado en otros 0,7 millones de TRB (Newton 1998). Sin embargo, lo que resulta más importante es que, gracias al avance y al reacondicionamiento tecnológico, la capacidad de la flota para la obtención de capturas ha aumentado mucho más, tal vez un 22 por ciento (Newton 1998 y Fitzpatrick y Newton, 1998).

15. La FAO no ha publicado cálculos aproximados de la reducción necesaria de las flotas pesqueras del mundo. Sin embargo, expertos de alto nivel de la FAO se han mostrado dispuestos a ofrecer dichos cálculos. Según un reciente cálculo aproximado, la reducción necesaria de la capacidad pesquera mundial para lograr una pesca sostenible y razonablemente eficiente es de un 50 por ciento (García y Newton 1997).

16. Ese cálculo aproximado podría muy bien quedarse corto. Dado un rendimiento sostenible óptimo de capturas de la pesca marina de 80 millones de toneladas métricas, equivaldría a unas capturas por unidad de flota de seis toneladas métricas, aproximadamente, por TRB. Sin embargo, en Islandia el rendimiento real por capacidad de unidad de flota ha oscilado en los últimos años entre 12 y 15 tm/TRB. Además, se han registrado resultados similares en otras pesquerías basadas en los derechos de propiedad de todo el mundo. Si se puede reproducir, por término medio, el mismo nivel de productividad del capital en el resto de las pesquerías del mundo, el tamaño de la flota necesario para obtener un rendimiento sostenible de 80 millones sería de unos seis millones de TRB, es decir, un poco más de la quinta parte de su tamaño actual.

17. Independientemente de que el exceso de capacidad actual de las flotas pesqueras del mundo represente un 50 por ciento o un 80 por ciento, no es aventurado suponer que el exceso de esfuerzo de pesca representa una magnitud similar.

V. CONCLUSIÓN

18. Las subvenciones de la pesca, independientemente de que adopten la forma de reducción de costos o de ayudas a los precios, fomentan el aumento del esfuerzo de pesca. Así, las subvenciones de la pesca exacerban el problema, ya grave, de la pesca marina de propiedad común. Las repercusiones medioambientales son dobles. En primer lugar, el aumento del esfuerzo de pesca reduce aún más las poblaciones de peces. En segundo lugar, el aumento del esfuerzo de pesca entraña mayores daños para los hábitats marinos debidos a las actividades pesqueras. Ambos efectos desestabilizan aún más el ecosistema subyacente, ya sometido a considerable presión, con lo que aumenta el riesgo de cambios ecológicos irreversibles que pueden resultar difíciles de remediar e incluso provocar daños medioambientales permanentes.

19. La magnitud de las repercusiones medioambientales depende de la cuantía de las subvenciones y de otras diversas variables. Sin embargo, dados recientes cálculos aproximados de las subvenciones de la pesca a escala mundial (Milazzo 1998, FAO, 1993), parece que una parte sustancial de la explotación excesiva de las poblaciones de peces del mundo y de los daños causados a los hábitats de los océanos en la actualidad son consecuencia directa de las subvenciones pasadas y actuales de la pesca.

REFERENCIAS

- Arnason, R., 1998. Fisheries Subsidies, Overcapitalization and Economic Losses. Texto mimeografiado presentado al Curso práctico sobre el exceso de capacidad y de capitalización y las subvenciones en la pesca europea. CEMARE, Portsmouth.
- FAO, 1993. *La pesca marina y el derecho del mar: un decenio de cambio*. Capítulo especial (revisado) del *Estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1992. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- FAO, 1995. *Estado mundial de la pesca y la acuicultura*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- Fitzpatrick, J. y C. Newton, 1998. Assessment of the World's Fishing Fleet. Texto mimeografiado presentado a Greenpeace International.
- García, S.M. y C. Newton, 1997. Current Situation, trends and prospects in World Capture Fisheries. En Pickitch *et al* (comps.), *Global Trends: Fisheries Management*. American Fisheries Society, Bethesda (Maryland).
- Gordon, H.S., 1954. Economic Theory of a Common Property Resource. The Fishery. *Journal of Political Economy* 62: 124-42.
- Milazzo, M., 1998. *Subsidies in World Fisheries: A Reexamination*. World Bank Technical Paper N° 406, Fisheries Series. World Bank, Washington DC.
- Newton, C., 1998. Review of Issues for the Control and Reduction of Fishing Capacity on the High Seas. Texto mimeografiado presentado al Grupo Técnico de Trabajo de la FAO sobre Ordenación de la Capacidad Pesquera, La Jolla.
-