



---

## Estudio de las subvenciones al sector pesquero

Mónica Rey Sánchez \*

---

**Abstract:** Los caladeros del mundo se enfrentan desde hace algún tiempo a una crisis impredecible. La población mundial de peces ha descendido a una fracción de sus niveles históricos, siendo la productividad comercial de los océanos la más baja de todos los tiempos. Se estima que entre el 73 y el 75 por ciento de los mayores caladeros del mundo están sobreexplotados o muy próximos a la sobreexplotación (FAO, 2004).

En la actualidad se está prestando una gran atención a la posible influencia que los subsidios tienen en la estimulación de la sobrepesca, y se busca determinar si las subvenciones deben o no estar más controladas o incluso ser eliminadas.

De lo que no cabe duda es de que hace cuarenta años, las subvenciones se consideraban, en general algo positivo, eran incluso un mecanismo utilizado por los gobiernos para la aplicación de sus políticas económica y social. Cuarenta años más tarde, debido a los problemas relacionados con su eficacia y con la posibilidad de control, se consideran mayoritariamente algo negativo, ya que los efectos positivos que producen a corto plazo se pueden volver muy perniciosos a medio y largo plazo.

Mientras, los países menos desarrollados que dependen del pescado como su principal fuente de proteínas, están viendo amenazada su subsistencia por el deterioro de las pesquerías. En la actualidad ya se puede observar el daño ecológico, económico y social que el descenso de las capturas ha supuesto: pérdidas de más de 100.000 empleos en los últimos años y el incremento del precio del pescado, que en algunos mercados locales ha sido especialmente drástico y ha propiciado que sea difícil de adquirir para las poblaciones con los ingresos más bajos.

**Palabras clave:** Subsidios pesqueros, sobreexplotación pesquera, desarrollo sostenible.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. La liberalización del comercio a través de Acuerdos Internacionales

Después de la Segunda Guerra Mundial existía un consenso generalizado entre las naciones de que la apertura del comercio internacional y la estabilidad monetaria eran condiciones imprescindibles para el desarrollo económico y el logro de una paz duradera.

Fue en estas circunstancias cuando la ONU, creada en 1945, convocó la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo<sup>1</sup>, en la que se trataron diversidad de temas, tales como las restricciones sobre el comercio internacional: las impuestas por los gobiernos, por cárteles y por organizaciones privadas; el temor al desorden en artículos de primera necesidad y la irregularidad en la producción y el empleo etc.

La Conferencia concluyó con la *Carta de La Habana*, en la que se desarrollaban todas las cuestiones que se consideraban relevantes en el comercio internacional, y que preveía la creación de la Organización Internacional de Comercio. Sin embargo, a pesar de ser aprobada en un primer momento, la Carta no llegó a entrar en vigor al no ser ratificada, entre otros países, por los Estados Unidos.

En octubre de 1947, veintitrés países del mundo, entre los que esta vez sí se encontraban los Estados Unidos, suscribieron el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que entró en vigencia a partir de enero de 1948 y al que se preveía como un instrumento transitorio de regulación del comercio hasta la creación de la deseada Organización Internacional del Comercio. La aplicación del GATT ayudó a establecer un sistema multilateral de comercio firme y próspero, que se hizo cada vez más liberal mediante las rondas de negociaciones comerciales. De hecho, la cobertura de temas y alcance de los compromisos se fue ampliando con cada una de estas rondas. Las cinco primeras se concentraron básicamente en la reducción de aranceles para bienes industriales. En el resto de ellas se fueron incorporando disciplinas, tales como, medidas antidumping, subsidios, valoración en aduana, obstáculos técnicos al comercio, etc.

El GATT primero y la OMC después, han sido los instrumentos fundamentales para la liberalización del comercio mundial en los últimos cincuenta años.

Sin embargo, a comienzos de los años ochenta el GATT no respondía ya a la realidad del comercio mundial, que era ahora mucho más complejo y globalizado. Estos y otros factores persuadieron a los países Miembros de que debía hacerse un nuevo esfuerzo por reforzar y ampliar el sistema multilateral, lo cual se tradujo en la celebración de la Ronda de Uruguay y la creación de la OMC el 1 de enero de 1995.

La OMC es el único órgano internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre países. Está constituido por los Acuerdos de la OMC, los cuales establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional a través de contratos que obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de los límites convenidos.

---

<sup>1</sup> Celebrada en La Habana (Cuba), entre noviembre de 1947 y marzo de 1948.

## Rondas comerciales del GATT

Año	Lugar/ denominación	Temas abarcados	Países
1947	<b>Ginebra</b>	Aranceles	23
1949	<b>Annecy</b>	Aranceles	13
1951	<b>Torquay</b>	Aranceles	38
1956	<b>Ginebra</b>	Aranceles	26
1960- 1961	<b>Ginebra (Ronda Dillon)</b>	Aranceles	26
1964- 1967	<b>Ginebra (Ronda Kennedy)</b>	Aranceles y medidas antidumping	62
1973- 1979	<b>Ginebra (Ronda de Tokio)</b>	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1986- 1994	<b>Ginebra (Ronda Uruguay)</b>	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la, OMC, etc.	123

Fuente: Organización Mundial del Comercio

### 1.2. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (Acuerdo SMC), es el principal acuerdo a nivel mundial sobre la regulación del comercio. Se basa en el Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio<sup>2</sup>, publicado en 1979; pero da un paso importante al definir lo que es una subvención, con lo que se convierte en el primer Acuerdo Internacional que indica cuáles son los niveles aceptables de apoyo gubernamental a la producción y el comercio. Además establece una serie de normas sobre las subvenciones y sobre las acciones que pueden iniciar los países para contrarrestar sus consecuencias en el comercio.

El Acuerdo SMC aborda dos temas distintos pero estrechamente relacionados entre sí: el establecimiento de disciplinas multilaterales que regulen la concesión de subvenciones, y la utilización de medidas compensatorias para eliminar el daño causado por las importaciones subvencionadas.

Las *disciplinas multilaterales* son las normas por las que se determina si una subvención puede o no ser otorgada por un miembro. Su cumplimiento puede ser exigido a través del *mecanismo de solución de diferencias* de la OMC.

Las *medidas compensatorias* son recursos unilaterales que un Estado miembro sólo puede aplicar tras realizar una investigación y formular una determinación de haberse cumplido las prescripciones contenidas en el Acuerdo SMC. Las prescripciones sustantivas son que los miembros no establezcan medidas compensatorias a menos que determinen la existencia de

---

<sup>2</sup> Celebrada entre 1973 y 1979, con la participación de 102 países.

importaciones subvencionadas, daño a una rama de producción nacional y una relación causal entre las importaciones subvencionadas y el daño. El Acuerdo recoge también prescripciones detalladas en materia de procedimiento, de modo que se regulan la realización de las investigaciones en materia de medidas compensatorias y el establecimiento y mantenimiento de dichas medidas. La inobservancia de las prescripciones sustantivas o de procedimiento puede someterse al procedimiento de solución de diferencias y puede servir de base para la anulación de la medida.

El Acuerdo, en la forma que tenía inicialmente cuando entró en vigor, contenía tres categorías de subvenciones: subvenciones prohibidas, subvenciones recurribles y subvenciones no recurribles. La categoría de no recurrible fue establecida provisionalmente por un período de cinco años<sup>3</sup>, aunque de conformidad con el artículo 31 del Acuerdo, su vigencia podía ser prorrogada si así lo decidía por consenso el Comité sobre Medidas Compensatorias. No hay constancia de que se haya producido esta prórroga, por lo que la OMC clasifica ahora las subvenciones en *prohibidas y recurribles*.

Cualquier país desarrollado que entre a formar parte de la OMC dispone de tres años, a partir de la entrada en vigor para ellos del Acuerdo SMC, para eliminar progresivamente las subvenciones prohibidas, las cuales deberán ser notificadas en todo caso en un plazo de 90 días.

Cabe destacar que para los países en desarrollo se prevén unas normas especiales. El Acuerdo SMC reconoce tres categorías de países en desarrollo Miembros:

- Miembros menos adelantados.
- Miembros con un PNB per capita inferior a 1.000 dólares anuales<sup>4</sup>.
- Demás países en desarrollo.

Cuanto más bajo es el nivel de desarrollo de un Miembro, más favorable es el trato que recibe en relación con las disciplinas relativas a las subvenciones. Por ejemplo, los países menos adelantados y los Miembros con un PNB per capita inferior a 1.000 dólares anuales, están exentos de la prohibición de subvenciones a la exportación; los otros países en desarrollo Miembros disponen de un período de ocho años para eliminar progresivamente sus subvenciones a la exportación, aunque durante este período no pueden aumentar el nivel de dichas subvenciones.

A los Miembros que se están transformando en una economía de mercado se les concede un plazo de siete años para eliminar de manera progresiva las subvenciones prohibidas. Sin embargo, para poder gozar del trato especial, esas subvenciones deben haber sido notificadas dentro de un plazo de dos años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo de la OMC (es decir, a más tardar el 31 de diciembre de 1996). Los Miembros en transformación también reciben trato preferencial con respecto a las subvenciones recurribles.

### **1.3. Antecedentes en el sector pesquero**

Después de la Segunda Guerra Mundial y debido a la paralización de la actividad que había provocado la misma, muchos países comenzaron a asignar ayudas económicas a su industria pesquera con el fin de fomentar su desarrollo.

---

<sup>3</sup> Finalizado el 31 de diciembre de 1999.

<sup>4</sup> Figuran en el Anexo VII del Acuerdo SMC.

Las normas básicas sobre subvenciones en el sector pesquero provienen de las disposiciones del artículo XVI del GATT y del Acuerdo de la Ronda de Tokio. De acuerdo con el artículo XVI del GATT se exige a las partes la notificación de las subvenciones que causen perjuicios graves a otra parte contratante del GATT, y como ya se ha visto con carácter general, aunque no se prohíben las subvenciones, las partes deben esforzarse por evitarlas.

En las negociaciones de la Ronda de Uruguay el pescado y los productos del pescado quedaron comprendidos en los capítulos 1 a 24 del Sistema Armonizado de Aduanas; en consecuencia las subvenciones en la industria pesquera están plenamente sujetas a las disciplinas del Acuerdo SMC de la OMC.

También la Unión Europea, cuando se establecieron las primeras medidas comunes en favor del sector pesquero, concedió ayudas estructurales a los Estados miembros que, en un primer momento, se destinaron a la modernización del mismo. A lo largo de los años, el ámbito de aplicación de esta política se ha ido ampliando hasta incluir otras ramas del sector pesquero y la acuicultura marina.

Con el fin de reducir los efectos negativos en las regiones dependientes de la pesca, se otorgaron ayudas para la retirada definitiva de buques pesqueros mediante su desguace o su reconversión para otros usos, tales como el turismo o su transformación en museos marinos. Asimismo se concedieron ayudas a la modernización de los barcos para que la flota comunitaria siguiera siendo competitiva y se subvencionaron las mejoras de las condiciones de seguridad a bordo. También se financiaron proyectos para mejorar la selectividad de las artes de pesca, mediante la utilización de técnicas compatibles con el medio ambiente, y aquellas medidas destinadas a reforzar las normas de higiene y conservación del pescado durante su tiempo de permanencia en los barcos.

## 2. CONCEPTO DE SUBVENCION

### 2.1. Definición

Hasta el momento, el conjunto de las naciones pesqueras no han llegado a un acuerdo generalizado, sobre el concepto exacto de subvención en el sector pesquero.

En términos generales podría decirse que las subvenciones son políticas gubernamentales en ayuda de una o más industrias que, normalmente, van a aportar un beneficio financiero; o, si se prefiere, algún tipo de apoyo gubernamental al sector privado que generalmente tiene una finalidad pública<sup>5</sup>.

La OMC<sup>6</sup> ha reconocido que las subvenciones en la industria pesquera adoptan muchas formas diferentes y que no existe una definición precisa para ellas. Sin embargo el Acuerdo SMC sí contiene una definición del término subvención en *sentido genérico*, la cual incluye tres elementos básicos para que una dotación económica pueda ser considerada subvención:

1. Debe tratarse de una contribución financiera
2. De un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Estado miembro
3. Que otorgue un beneficio

El concepto de *contribución financiera* se incluyó en el Acuerdo SMC tras una larga negociación. Algunos Estados miembros aducían que no podía existir subvención si no había una carga para la cuenta pública. Otros miembros consideraban que ciertas formas de

---

<sup>5</sup> FAO, *Introducción a las subvenciones pesqueras*, 2004.

<sup>6</sup> WT/CTE/W/80 de la OMC, anexo 2.

intervención estatal que no suponían un gasto para el Estado distorsionaban sin embargo la competencia y, en consecuencia, deberían considerarse subvenciones.

Básicamente el Acuerdo SMC adoptó el primer enfoque. El Acuerdo establece que debe haber una contribución financiera y contiene una lista de los tipos de medidas que constituyen una contribución financiera, por ejemplo: donaciones, préstamos, aportaciones de capital, garantías de préstamos, incentivos fiscales, suministro de bienes o servicios, o la compra de bienes.

Para que una contribución financiera sea una subvención debe haber sido hecha por un gobierno o cualquier organismo público, o siguiendo sus instrucciones en el territorio de un Estado miembro. En consecuencia, el Acuerdo SMC no sólo se aplica a las medidas de los gobiernos nacionales, sino también a las de gobiernos subnacionales y a las de organismos públicos, como las empresas de propiedad estatal.

Una contribución financiera de un gobierno no es una subvención si no confiere un *beneficio*. En muchos casos, como en el de una donación en efectivo, la existencia de un beneficio y su valoración resultará clara. En algunos otros, sin embargo, la cuestión del beneficio puede resultar más compleja, por ejemplo, ¿cuándo confieren un beneficio, un préstamo, una aportación de capital, o la compra de un producto por el gobierno? El Acuerdo SMC no proporciona una orientación completa acerca de estas cuestiones, de hecho, las partes en las negociaciones de la Ronda Uruguay no lograron ponerse de acuerdo acerca de si la existencia de un beneficio debe determinarse según criterios comerciales o según el costo para el gobierno que subvenciona.

El Acuerdo SMC establece que, a efectos de los derechos compensatorios, la existencia de beneficio puede determinarse (aunque no necesariamente), de acuerdo con criterios comerciales y da orientaciones para determinar si ciertos tipos de medidas confieren un beneficio o no.

Los comentaristas suelen adoptar un criterio amplio de subvención a la hora de referirse a las subvenciones que incluye: los costos de los efectos ambientales, las rentas por explotación de recursos recaudadas por empresas privadas, los aranceles y los contingentes de importación. También la utilización de diversos instrumentos financieros como préstamos subvencionados, garantías de préstamos, donaciones a favor tanto del capital como de la mano de obra, los aplazamientos y exenciones de impuestos; el libre acceso a las zonas económicas exclusivas, la conclusión de acuerdos internacionales de pesca para comprar derechos de acceso a zonas económicas exclusivas extranjeras, las inversiones en infraestructura general como las instalaciones portuarias, y la asistencia a la industria de la construcción naval.

Por su parte la Comunidad Europea sustituye el término subvención por el de *ayudas estatales*<sup>7</sup>, dentro de esta noción se reúnen dos tipos de ayudas:

- Las ayudas concedidas por la Comunidad en virtud de su política estructural, con el objetivo de contribuir a una reestructuración en profundidad del sector pesquero.
- Ayudas estatales definidas como aquéllas que abarcan todas las medidas que supongan una ventaja financiera, cualquiera que sea su forma y que estén financiadas directa o indirectamente con recursos presupuestarios de cualquier autoridad pública: nacional, regional, provincial, comarcal o municipal.

La FAO, ha convenido en que ninguna de las definiciones de subvención habitualmente empleadas resulta suficiente para un análisis completo de los efectos que producen las subvenciones en el comercio y la sostenibilidad de la pesca y la acuicultura<sup>8</sup>. Por esta razón

---

<sup>7</sup> Recogido en el art. 87 (antiguo art. 92), Tratado Constitutivo de la UE.

<sup>8</sup> *Conclusiones de la Consulta de Expertos de la FAO sobre los Incentivos Económicos para la Pesca Responsable*, COFI/2001/9.

propone una definición amplia de subvenciones pesqueras según la cual, una subvención podría ser fundamentalmente cualquier intervención gubernamental o ausencia de intervención que afecte a la industria pesquera y que tenga algún valor económico. Este valor económico se interpreta como algo que influye en los beneficios de la industria pesquera, y en base a esto establece cuatro grupos de subvenciones:

- Grupo 1: Corresponde a grandes rasgos a lo que el hombre de la calle entiende normalmente por subvención. Los expertos definieron este grupo como transferencias financieras gubernamentales que reducen los costos y/o aumentan los ingresos de los productos a corto plazo.
- Grupo 2: Toda inversión gubernamental, ya sea que comporte o no transferencia financiera, que reduzca los costos y/o incremente los ingresos de los productos a corto plazo.
- Grupo 3: Comprende además, las ventajas a corto plazo que derivan para los productores de la ausencia o la falta de intervención de los gobiernos para corregir distorsiones de la producción y los mercados; potencialmente capaces de afectar a los recursos y el comercio pesquero.
- Grupo 4: Incluye toda acción gubernamental, incluida la ausencia de intervenciones correctivas, potencialmente capaz de influir positiva o negativamente en los beneficios que obtienen las empresas del sector pesquero, incluso a largo plazo. Los expertos recomendaron que estos grupos de subvenciones se tuvieran en cuenta en los debates y análisis futuros sobre el tema.

## 2.2. Clasificación

En el Acuerdo SMC se establecen dos categorías básicas de subvenciones: subvenciones prohibidas y subvenciones recurribles. Todas las subvenciones específicas pertenecen a una de esas dos categorías.

**A) Subvenciones Prohibidas:** Dentro de ellas el Acuerdo SMC<sup>9</sup> prohíbe dos categorías de subvenciones:

- *Subvenciones a la Exportación*<sup>10</sup>: Son las subvenciones supeditadas a los resultados de la exportación como condición única o entre otras varias condiciones.
- *Subvenciones al Contenido Nacional*: Subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones.

Estas dos categorías de subvenciones están prohibidas porque se establecen para influir en el comercio y, en consecuencia, es muy probable que tengan efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros.

**B) Subvenciones Recurribles:** Son aquéllas que pueden ser objeto de impugnación en la OMC o dar lugar a la aplicación de medidas compensatorias.

La mayor parte de las subvenciones, como las subvenciones a la producción, entran dentro de la categoría de *recurribles*. Las subvenciones recurribles no están prohibidas; no obstante, si tienen *efectos desfavorables* sobre los intereses de otro miembro pueden ser impugnadas en el marco de la solución de diferencias multilateral, o ser objeto de una medida compensatoria.

---

<sup>9</sup> Artículo 3.

<sup>10</sup> En el Anexo del Acuerdo SMC figura una lista detallada de las subvenciones a la exportación.

Hay tres tipos de efectos desfavorables:

- En primer lugar, el *daño a una rama de producción nacional* causado por las importaciones subvencionadas en el territorio de un Estado miembro reclamante. Es el único fundamento para la adopción de medidas compensatorias.
- En segundo lugar, el *perjuicio grave*. Normalmente, el perjuicio grave es consecuencia de los efectos desfavorables en el mercado del miembro que concede la subvención, o en el de un tercer país. Así pues, a diferencia del daño, puede servir de fundamento de una reclamación, la lesión de los intereses exportadores de otro Estado miembro.
- Finalmente, *la anulación o menoscabo de las ventajas resultantes del GATT*. La anulación o menoscabo surge casi siempre cuando la subvención influye en el mejor acceso a los mercados, que supuestamente provendría de una reducción del arancel consolidado.

Desde el punto de vista de la *sostenibilidad* de los recursos, los comentaristas distinguen dos tipos diferentes de subvenciones en la industria pesquera:

1. En la primera categoría se encuentran las subvenciones que afectan adversamente a los recursos pesqueros al alentar el esfuerzo de pesca. Son las calificadas como *subvenciones negativas*.
2. La segunda categoría comprende las subvenciones cuya finalidad es reducir el esfuerzo de pesca, para que esta actividad sea más sostenible desde el punto de vista ambiental y para permitir la recuperación de las poblaciones de peces. Son las conocidas como *subvenciones positivas*. Entre ellas cabe mencionar los planes de retiro de buques para reestructurar la flota y alentar la eliminación gradual de ciertas embarcaciones de pesca; la asistencia financiera a proyectos o actividades encaminados a la reconversión de los pescadores en otras actividades; las ayudas para la construcción y/o la modernización de barcos pesqueros sin aumentar la capacidad de pesca, con objeto de potenciar la eficacia, calidad y utilización de los recursos en el sector pesquero.

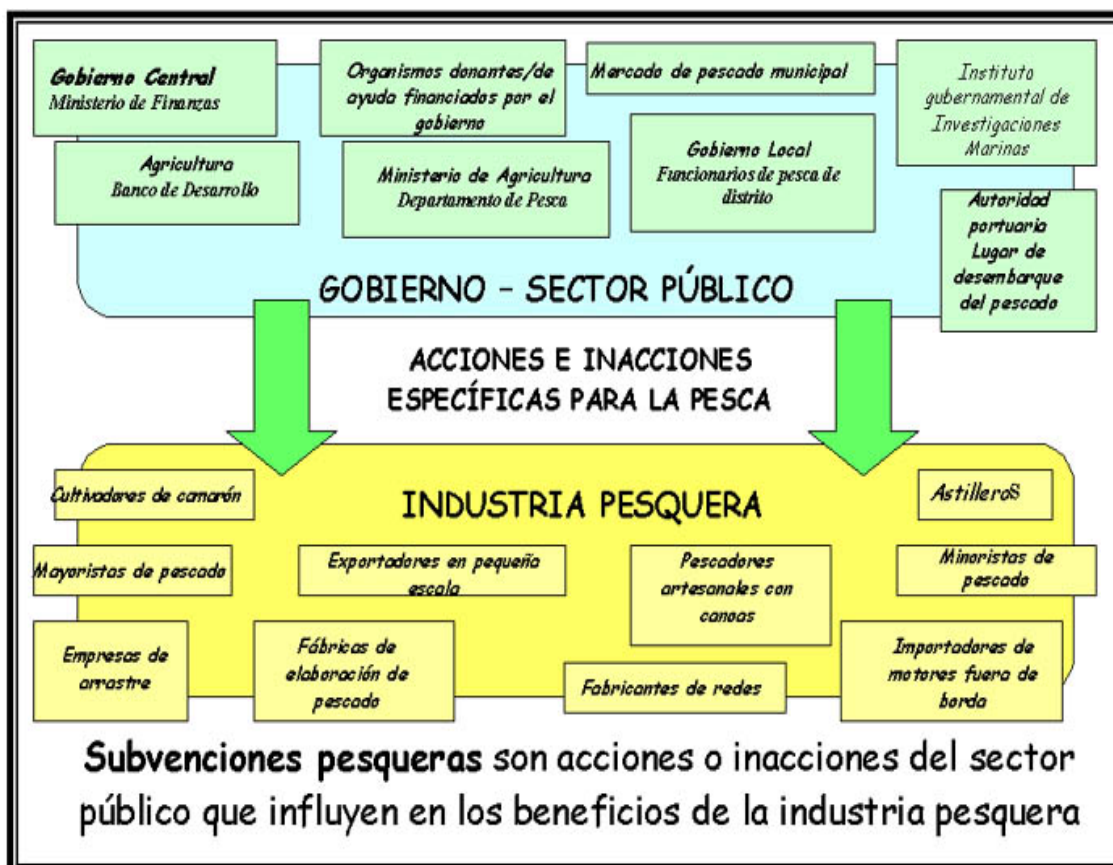
Sin embargo, estas medidas como regla general, para ser eficaces tienen que aplicarse junto con otras; por ejemplo, un programa de retrocompra de barcos deberá apoyarse con una moratoria sobre la entrada de cualquier nueva embarcación en la flota.

En cualquier caso se requiere prudencia al hacer esta distinción, a causa de los posibles efectos secundarios que las subvenciones pueden tener. Así, una subvención *positiva* puede tener efectos secundarios *negativos* si no va acompañada de otras medidas de política general.

Una tercera clasificación distingue cinco clases de subvenciones:

1. Pagos gubernamentales directos a la industria: Dentro de esa clasificación se incluye una gama de subvenciones tan diversas como los subsidios para la compra de nuevos barcos pesqueros, pagos por desguace de barcos, seguros de desempleo de los pescadores, compensación por períodos de veda, aportaciones de capital y programas de sostenimiento de los precios.
2. Exenciones fiscales y aplazamiento de impuestos: Incluye programas como las exenciones de los impuestos del combustible para los barcos pesqueros, exenciones de los impuestos de venta, deducciones especiales del impuesto sobre la renta para los pescadores y programas de impuestos aplazados.
3. Préstamos y garantías de préstamos gubernamentales y seguros: El gobierno puede hacer préstamos a los pescadores o a las empresas pesqueras en condiciones favorables, por ejemplo préstamos con tipos de interés inferiores a los del mercado o con períodos de amortización más largos de lo normal.

4. Pagos o recargos implícitos para la industria: Se incluyen aquí los programas que permiten a la industria pagar al gobierno por determinados bienes unos precios inferiores a los del mercado, o los programas que previsiblemente no impliquen ningún pago gubernamental.
5. Programas generales que afectan a la pesca: Se trata de las exenciones fiscales aplicables a todas las industrias. Son programas de subvenciones para industrias distintas de las pesqueras, pero que afectan a la pesca positiva o negativamente, y también los programas sociales generales que afectan a toda la sociedad.



**Fuente:** Guía para la identificación, evaluación y presentación de informes de las subvenciones pesqueras. FAO.

### 3. ALCANCE DE LAS SUBVENCIONES A LA PESCA

El sector de las capturas se beneficia de diversos tipos de subvenciones encaminadas a reducir los gastos de explotación y de capital. Esas subvenciones contribuyen aparentemente a incrementar el esfuerzo de la pesca y en consecuencia el volumen de pescado extraído del mar.

También la OCDE ha manifestado una preocupación explícita por las subvenciones pesqueras al menos desde 1987, año en que su Comité de Pesca se propuso el objetivo de ser transparente en las medidas de asistencia económica, tanto directas como indirectas, y elaborar un marco analítico para ayudar a comprender cómo tales medidas afectan a la industria

Sin embargo, la falta de transparencia en los programas de asistencia y la falta de datos completos, impide determinar con precisión la magnitud del problema. Una identificación y categorización sistemática de las diferentes subvenciones en la industria pesquera, permitiría determinar con mayor precisión sus efectos en el esfuerzo de pesca y, por ende, su impacto en los recursos marinos.

Los datos aportados por los países miembros de la OMC entre los años 1995 y 1998<sup>11</sup>, han permitido determinar posibles subvenciones relacionadas con el sector pesquero. Estas subvenciones se clasificarían en cuatro grandes categorías:

- Subvenciones al sector de las capturas
- Subvenciones a la industria de la construcción naval
- Subvenciones a la industria elaboradora
- Otras subvenciones diversas, en particular las relacionadas con la investigación y el desarrollo o la comercialización

A pesar de tantas incertidumbres, ya se han hecho públicas algunas cifras sorprendentes. En 1992 la FAO<sup>12</sup> estimó que mientras el total de los costos de explotación anuales de la flota pesquera mundial era de 92.200 millones de dólares, los ingresos brutos eran de 70.000 millones; así pues, el déficit de explotación anual rondaba los 22.000 millones de dólares. Si añadimos 32.000 millones en concepto de gastos de capital, el déficit anual ascendería a unos 54.000 millones de dólares.

En 1997 la propia FAO<sup>13</sup> calculó que la producción pesquera mundial podría alcanzar potencialmente los 125 millones de toneladas por año, lo que suponía 40 millones de toneladas más que en el periodo 1990-1994, en el que se capturaron 83 millones de toneladas; 8 millones de esos 40, podrían ser logrados simplemente con una mejor gestión de los recursos. Aún cuando estas cifras aportadas por la FAO no son aceptadas por todas las organizaciones internacionales, no es posible dejarlas de lado.

Gareth Porter<sup>14</sup>, autor de uno de los estudios más notables en todo el mundo sobre la magnitud de las subvenciones pesqueras, sostiene que las subvenciones encaminadas a reducir el exceso de capacidad han venido creciendo tanto en valores absolutos como las subvenciones que favorecen la capacidad excesiva. En su opinión, hasta ahora, las subvenciones para reducir la capacidad han sido demasiado pequeñas y han estado muy mal orientadas como para tener una repercusión importante en la capacidad pesquera mundial. Además, siguen quedando eclipsadas por las subvenciones destinadas al incremento o el mantenimiento del exceso de capacidad pesquera.

Otros comentaristas opinan que el otorgamiento de subvenciones a las flotas pesqueras implica una distribución desacertada de los recursos.

Por su parte Milazzo<sup>15</sup> defiende que las subvenciones otorgadas a las flotas pesqueras tienen inevitablemente un efecto negativo en las operaciones de las flotas no subvencionadas. Muchas veces, dice, los aumentos de las cuotas de producción de las flotas subvencionadas se producen a expensas de la disminución de las cuotas de las flotas no subvencionadas.

En cualquier caso lo que está claro es que cualquier forma de subvención a una industria pesquera puede conferir una ventaja competitiva a esta empresa subvencionada respecto de otra que no lo está.

---

<sup>11</sup> WT/CTE/W/80.

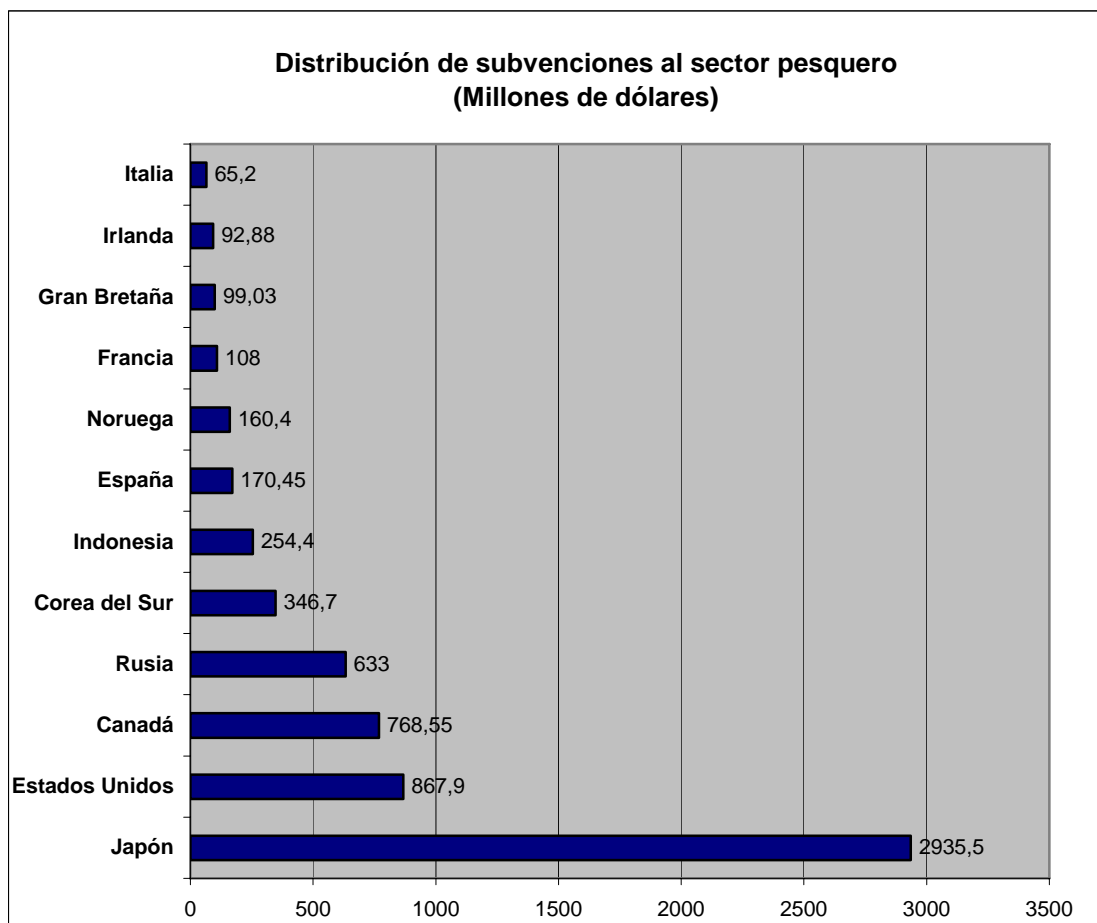
<sup>12</sup> Sobre datos obtenidos en 1989.

<sup>13</sup> *Review of the State of World Fisheries Resources: Marine fisheries*, FAO Fisheries Circular n 920, 1997.

<sup>14</sup> *Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion*, UNEP, 2001.

<sup>15</sup> *Subsidies in World Fisheries. A reexamination*. World Bank Technical Paper n° 406, 1998.

En la gráfica se muestran los países de la OCDE que mayores cantidades destinan al sector pesquero y las cantidades invertidas.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la OCDE, 1998.

Japón es el máximo subvencionador de la flota pesquera mundial. Proporciona entre 2 y 3 billones de dólares anualmente a la industria pesquera para capital e inversión en infraestructura, seguros y rebajas fiscales y créditos. En segundo lugar está la Unión Europea, que invierte aproximadamente 1.4 billones de euros al año; calculándose que la media es de unos 14.000 euros por barco. Estados Unidos gasta aproximadamente un billón de dólares en subsidios a la industria pesquera, mientras que Rusia, que una vez tuvo la mayor flota pesquera del mundo paga 600 millones de dólares al año para ayudar al desguace de barcos antiguos y reemplazarlos por otros modernos.

Entre Japón, la UE, Estados Unidos, Canadá, Rusia, Corea y Taiwan, suman el 90% de las ayudas al sector pesquero en todo el mundo.

#### 4. ANALISIS DE LOS EFECTOS DE DETERMINADOS SUBSIDIOS

En el año 2003 la UNEP inició un proyecto dirigido a estudiar el impacto de diferentes tipos de subsidios pesqueros bajo diferentes condiciones de regulación y del entorno. El estudio resultante: *Analyzing the Resource Impact of Fisheries Subsidies: A Matrix Approach*<sup>16</sup>, proporciona una clasificación de los subsidios a la pesca y ofrece una valoración del impacto de ocho categorías de subsidios; teniendo en cuenta las características específicas del nivel de explotación de una pesquería y su régimen de gestión.

El estudio parte de una base comúnmente aceptada, la de que los subsidios pesqueros pueden incrementar el esfuerzo pesquero y que esto tiene impactos negativos sobre el nivel de stocks del pescado. Luego, plantea un estudio más concreto, entendiendo que los efectos negativos que los subsidios a la pesca pueden tener sobre el comercio y el medio ambiente dependerán de diferentes circunstancias, así, del tipo específico de subsidio del que se trate, a la vez que del contexto de regulación biológico y comercial en el que sea aplicado.

Específicamente el estudio se centra en ocho clases de subsidios pesqueros:

- Subsidios a infraestructuras pesqueras
- Subsidios a los servicios de gestión
- Subsidios para asegurar accesos pesqueros
- Subsidios al desarme de buques
- Subsidios a los costos de capital
- Subsidios a los costos variables
- Subsidios a la renta
- Subsidios a los precios

La principal conclusión del estudio es que, teóricamente, todos los subsidios pesqueros serían no dañinos si nos encontrásemos ante sistemas de gestión eficientes. Sin embargo muy pocas pesquerías están sujetas a sistemas de gestión que sean suficientemente efectivos para asegurar que los subsidios pesqueros no serán dañinos con los recursos. Más concretamente, cinco categorías de subsidios pesqueros (subsidios a las infraestructuras, subsidios al acceso a aguas extranjeras, subsidios a costes de capital, subsidios a costes variables y precios subsidiados), generalmente pueden ser considerados *dañinos* para los recursos pesqueros, bajo las condiciones existentes en el mundo actual.

Los subsidios que contribuyen directamente a incrementar la capacidad pesquera o el esfuerzo, tales como subsidios de capital o costes de operación, son en general los más dañinos. De las tres categorías restantes, dos (desarme y ayuda a los ingresos) están considerados *probablemente dañinos*. Solo los servicios de gestión pueden ser considerados con carácter general como *no dañinos*.

La manera de hacer desaparecer los incentivos que alteran la entrada o salida de la industria pesquera o a la hora de invertir en modernización o compra de nuevos barcos, serían políticas con condiciones más severas que acompañen a este programa de subsidios.

En la tabla se muestra la posibilidad que el estudio refleja de impacto sobre los recursos pesquero de la mayor parte de los subsidios.

---

<sup>16</sup> UNEP/ETB/2004/10.

	Gestión eficaz			Control de capturas			Acceso abierto		
	Sobre capacidad	Máxima capacidad	Menor capacidad	Sobre capacidad	Máxima capacidad	Menor capacidad	Sobre capacidad	Máxima capacidad	Menor capacidad
<b>Infraestructura pesquera</b>	ND	ND	ND	D	D	ND	D	D	ND
<b>Servicios de gestión</b>	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<b>Acceso a aguas extranjeras</b>	ND	ND	ND	D	D	ND	D	D	ND
<b>Desarme de buques</b>	ND	ND	-	PD	PD	-	D	PD	-
<b>Costes de capital</b>	ND	ND	ND	D	D	D	D	D	D
<b>Coste variable</b>	ND	ND	ND	D	D	PD	D	D	PD
<b>Ingresos subsidiados</b>	ND	ND	ND	PD	PD	PD	D	D	PD
<b>Subsidio a los precios</b>	ND	ND	ND	D	D	PD	D	D	D

**ND:** No dañinos **PD:** Probablemente dañino **D:** Dañino **- :** No aplicable

**Fuente:** UNEP, 2003

Analizando los datos mostrados en la tabla, vemos que la mayoría de los subsidios tienen el potencial de ser dañinos para los stocks de pescado bajo la gestión y bio-condiciones encontradas en la mayoría de las pesquerías en la actualidad.

En el informe *Subsidies in World Fisheries. A Reexamination*<sup>17</sup>, Milazzo se centra en las repercusiones fiscales directas que para los gobiernos tienen sus programas de subvenciones.

En el estudio se evalúan las subvenciones presupuestadas divididas en asistencia nacional y acceso extranjero, determinando el gasto del gobierno en el programa, con exclusión de los gastos administrativos de la ejecución del mismo. En su mayor parte las cifras pueden determinarse, al menos en teoría, a partir de las cuentas públicas del país que concede la subvención. La dificultad decisiva surge debido a que las cuentas públicas se basan normalmente en agregados demasiado amplios y es necesario desglosarlos en sus componentes.

Si es difícil establecer el valor del gasto en las subvenciones presupuestadas, el problema es aún mucho mayor al estudiar las subvenciones no presupuestadas. Milazzo incluye entre ellas los préstamos subvencionados por el gobierno y las ventajas fiscales; pero es muy difícil estimar aquí el costo de las subvenciones, de modo que las cifras de Milazzo son solo aproximadas.

En cuanto a los préstamos, determina primero las cifras a partir de una estimación del gasto anual total en capital, suministros, artes, mantenimiento y reparaciones. Supone después que una buena parte de este total está probablemente financiada. Después supone que una parte del valor es financiado por préstamos y que el diez por ciento de estos préstamos está constituido por subvenciones gubernamentales.

Los tres tipos de ventajas fiscales que Milazzo considera más importantes son: las exenciones del impuesto sobre el combustible, la depreciación acelerada de los barcos y el aplazamiento de los impuestos sobre la renta.

En una línea totalmente diferente a las anteriores, el Grupo de acción federal sobre inversiones pesqueras<sup>18</sup>, en su informe de julio de 1999 al Congreso de los Estados Unidos, incluía un capítulo sobre las subvenciones pesqueras, en el que analizaba sus distintos componentes. Se examinan en él ejemplos de diferentes clases de subvenciones pesqueras y la forma en que podrían influir en las inversiones en capital pesquero. En el informe se dice que las subvenciones son neutras en sí mismas: no son necesariamente ni *buenas* ni *malas* en sus efectos sobre la pesca. Hay que investigar cada caso con sus peculiaridades. Se dice que podrían ser positivas si tienden a inflacionar los beneficios, o negativas si, como en el caso de los reglamentos restrictivos, deflacionan los beneficios. Podrían costar dinero al gobierno, o por constituir un gasto (como ocurre con las subvenciones), o bien por implicar la falta de unos ingresos (los diferentes incentivos fiscales mediante exenciones de impuestos). O podrían no costar nada al gobierno (como los contingentes de importación).

Uno de los puntos centrales del capítulo era que la palabra subvención no debe llevar ninguna connotación emotiva. El hecho de que alguna acción o inacción sea subvención dependerá de criterios objetivos. Una acción, como el subsidio para un barco, que se consideraba favorable en un período en que el gobierno trataba de fomentar una industria pesquera que estaba subdesarrollada, no es menos subvención que un programa de ese tipo que continúe después de que la pesquería está plenamente desarrollada y las poblaciones se hallan sometidas a sobrepesca. La mayoría estarán de acuerdo en que, en este último caso, la subvención es mala. Muchos defenderán que inicialmente la subvención era buena, solamente si se hubiera

---

<sup>17</sup> Realizado para el Banco Mundial, 1998.

<sup>18</sup> *Introducción a las Subvenciones Pesqueras*, FAO, 2004.

interrumpido a tiempo. Pero sea buena o mala, la acción es la misma y debería considerarse como subvención en un momento y como algo distinto, en otro.

## 5. LAS SUBVENCIONES EN LA UNION EUROPEA

### 5.1. Compatibilidad de las subvenciones con la Política Pesquera Común

Desde el punto de vista de la política pesquera, el mantenimiento de un sistema de competencia libre y sin distorsiones constituye uno de los principios fundamentales de la Comunidad Europea. El objetivo de la política comunitaria en materia de ayudas estatales es garantizar la libre competencia, la distribución eficaz de los recursos y la unidad del mercado comunitario.

De acuerdo con el artículo 36<sup>19</sup> del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, las normas sobre competencia solo son aplicables a la producción y al comercio de los productos de la agricultura (y pesca) en la medida determinada por el Consejo (...).

Por su parte, en el Reglamento<sup>20</sup> del Consejo, por el que se establece la Organización Común de Mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, se dispone la aplicación de las normas relativas a las ayudas estatales a la producción y al comercio de dichos productos.

Los artículos 87 a 89 del Tratado CE se aplican a las ayudas concedidas por los Estados miembros para apoyar a este sector. Se dice que estarán afectadas todas las medidas que constituyan una ayuda<sup>21</sup>, incluidas aquellas que supongan una ventaja financiera, cualquiera que sea su forma, que estén financiadas directa o indirectamente con recursos presupuestarios de cualquier autoridad pública (nacional, regional, provincial, comarcal o local) o con otros recursos públicos.

El deseo de garantizar el correcto funcionamiento del Mercado Común y el logro de los objetivos de la PPC inducen a la Comisión a proponer a los Estados miembros<sup>22</sup> que apliquen a sus respectivos regímenes de ayuda en la materia, autorizados previamente por la Comisión, los criterios establecidos en las Directrices para el Examen de las Ayudas Estatales en el Sector de la Pesca y la Acuicultura<sup>23</sup>.

Tal y como recoge el texto de estas Directrices, sólo podrán concederse ayudas estatales que sean conformes con los objetivos de la política pesquera común. Las ayudas no podrán tener carácter conservador, por el contrario, deberán favorecer la racionalización y la eficacia de la producción y comercialización de los productos de la pesca, a fin de impulsar y acelerar el proceso de adaptación del sector a la nueva situación a la que se enfrenta, especialmente la escasez de recursos pesqueros.

Las Directrices se aplican a la totalidad del sector pesquero y atañen a la explotación de los recursos acuáticos vivos y de la acuicultura, así como a los medios de producción, transformación y comercialización de los productos obtenidos, exceptuando las actividades de pesca deportiva o recreativa cuyas capturas no se destinan a la venta.

Los regímenes de ayuda financiados con gravámenes especiales, en particular mediante impuestos parafiscales, aplicados a determinados productos de la pesca y la acuicultura,

---

<sup>19</sup> Antiguo art. 42.

<sup>20</sup> Reglamento nº104/2000 del Consejo, art. 32.

<sup>21</sup> De acuerdo con la definición establecida en apartado 1 del artículo 87.

<sup>22</sup> En aplicación del apartado 1 del artículo 88 del Tratado.

<sup>23</sup> 2001/c 19/05. DOCE 20.01.2001.

podrán considerarse compatibles en caso de que, tanto los productos nacionales como los importados se beneficien de ellos.

Si después de emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobara que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el Mercado Común<sup>24</sup>, o que la mencionada ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine.

Con carácter general la ayuda podrá considerarse compatible con el Mercado Común cuando su importe no supere el límite estrictamente necesario para lograr sus fines y se conceda por un espacio de tiempo limitado. Se advierte además que si el Estado de que se trate no cumpliera con su obligación de suprimir la subvención en el plazo establecido, la Comisión o cualquier Estado interesado podrán recurrir directamente al Tribunal de Justicia.

Las ayudas recogidas expresamente en las Directrices para el examen de las ayudas estatales se dividen en varias categorías:

1. Ayudas para la formación y el asesoramiento
2. Ayudas a la pesca marítima
3. Ayudas a la transformación y comercialización en el sector de la pesca
4. Ayudas para el equipamiento de los puertos pesqueros
5. Protección y desarrollo de los recursos acuáticos
6. Ayudas a las asociaciones de productores
7. Pesca en agua dulce y acuicultura
8. Ayudas en los ámbitos veterinario y sanitario
9. Casos especiales: Ayudas a la renta, ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional

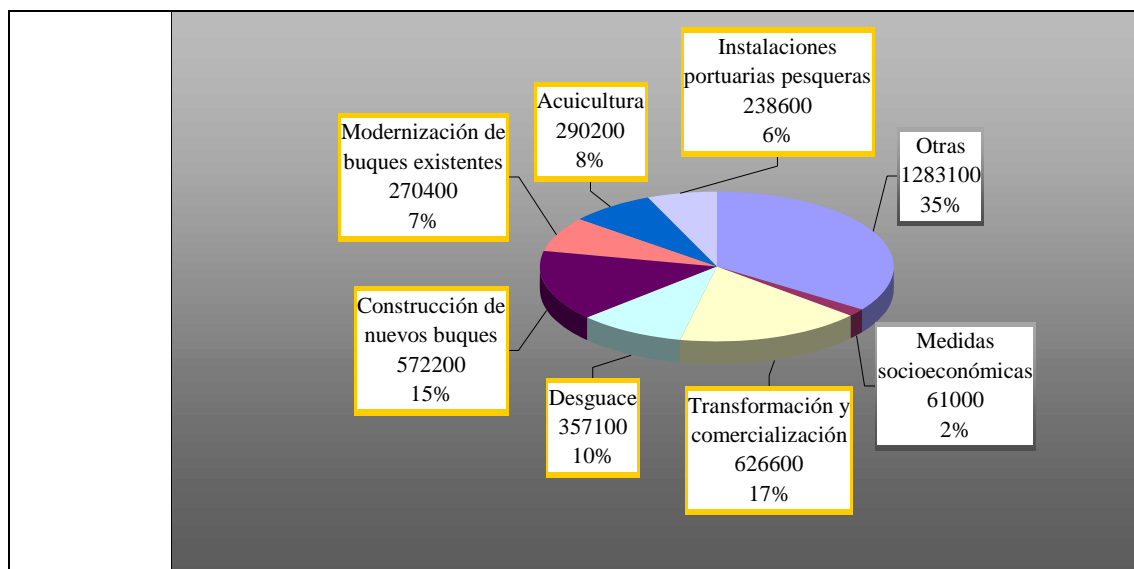
Las ayudas a la pesca marítima a su vez se dividen en:

- Ayudas para la paralización definitiva de los buques pesqueros
- Ayudas a la paralización temporal de las actividades pesqueras
- Ayudas en las inversiones en la flota
- Ayudas para el salvamento y la reestructuración de empresas en crisis
- Ayudas para la creación de sociedades mixtas
- Ayudas a la transformación y comercialización en el sector de la pesca
- Ayudas para el equipamiento de los puertos pesqueros
- Protección y desarrollo de los recursos acuáticos

---

<sup>24</sup> En virtud del artículo 87.

## Distribución de ayuda comunitaria por países



**Fuente:** Toda la información sobre la PPC. Comunidades Europeas, 2004

Los Estados miembros tienen la obligación legal de informar a la Comisión previamente a la asignación de la ayuda. En caso necesario, la Comisión puede decidir que la ayuda concedida infringe la normativa comunitaria y solicitar el reembolso de los importes concedidos.

Sin embargo, esto que se predica por la Comisión con carácter general, en la práctica va a tener excepciones. Recientemente fue adoptado el Reglamento Sobre Ayudas de Minimis a la Agricultura y el Sector Pesquero<sup>25</sup>, que parece destinado a incentivar y facilitar las inversiones en estos sectores. El Reglamento exime del requisito de notificación previa a las ayudas nacionales menores a 3.000 euros por agricultor y pescador durante tres años. Se prevé como una herramienta útil para ayudar a los trabajadores en situación de crisis. Para evitar distorsiones en la competencia, los Estados miembros que concedan estas ayudas tendrán que respetar un límite global aproximadamente equivalente a un 0.3% de la producción pesquera.

Los Estados podrán conceder las ayudas sin aprobación previa de la Comisión y de acuerdo con sus propios criterios; aunque en el Reglamento se establecen algunas limitaciones para evitar las distorsiones, por ejemplo están prohibidas las ayudas a la exportación; y se tendrán que llevar registros que demuestren que se han respetado los límites.

Si todos los Estados miembros hacen uso pleno de esta posibilidad, la ayuda de minimis ascendería a una cantidad media de alrededor 317 millones de euros por año para la agricultura y de 27 millones para la pesca en el conjunto de la UE. Para ofrecer más flexibilidad a los Estados miembros, el Reglamento propone cantidades que deben respetarse durante un periodo de tres años, no por año. Las cantidades que cada Estado puede conceder por periodo de tres años han sido calculadas por la Comisión y son las siguientes:

<sup>25</sup> Reglamento(CE) nº 1860/2004. Complementa el actual Reglamento nº 69/2001 de la Comisión sobre ayudas de minimis que excluye la agricultura y la pesca

## Cantidades trianuales acumulativas para la pesca por Estado miembro

<b>BE</b>	1.368.900
<b>DK</b>	6.341.400
<b>DE</b>	7.287.000
<b>EL</b>	2.036.370
<b>ES</b>	15.272.100
<b>FR</b>	11.073.300
<b>IE</b>	1.944.000
<b>IT</b>	9.413.400
<b>LU</b>	0
<b>NL</b>	3.548.100
<b>AT</b>	114.000
<b>PT</b>	2.703.300
<b>FI</b>	460.200
<b>SE</b>	1.557.900
<b>UD</b>	12.651.900
<b>CZ</b>	169.200
<b>EE</b>	407.400
<b>LV</b>	510.300
<b>LT</b>	906.000
<b>HU</b>	144.180
<b>MT</b>	21.000
<b>PL</b>	1.652.100
<b>SI</b>	21.900
<b>SK</b>	86.100

Fuente: Comisión Europea 2004

### 5.2. El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca

El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) es uno de los cuatro Fondos Estructurales de la Unión Europea y existe desde 1993, año en el que sustituyó a los distintos instrumentos estructurales ya existentes. El IFOP contribuye en primer lugar a la consecución de los objetivos de la política pesquera común, al acompañar la reestructuración del sector, y, en segundo lugar, a la consolidación de la cohesión económica y social de la Unión, al fomentar el desarrollo de las zonas litorales en las que la pesca ocupa un lugar preponderante dentro de la actividad económica. Por consiguiente, tiene como objetivo ayudar al sector a hacer frente a los retos de la nueva situación económica mundial, velar por una explotación de los recursos de la pesca sostenible desde el punto de vista ecológico y rentable desde el punto de vista económico, mantener la actividad pesquera en las regiones en las que existen pocas alternativas económicas y ofrecer al consumidor europeo una gama de productos de la pesca diversificada y de calidad. Las medidas cofinanciadas a través del IFOP no pueden contribuir bajo ningún concepto al aumento del esfuerzo pesquero.

El período de programación actual es de siete años, comenzó en el año 2000 y concluirá en el 2006. Aunque las normas generales de intervención del IFOP se establecen a escala comunitaria, la selección de los proyectos corresponde a cada Estado miembro.

La aplicación del IFOP se basa en el principio de cofinanciación, es decir, el Estado miembro interesado debe contribuir en todos los casos a la financiación de los proyectos mediante fondos públicos. Así mismo, si se concede una ayuda comunitaria a inversiones generadoras de ingresos, el beneficiario, sea individual o colectivo, también debe aportar su propia contribución.

Las decisiones relativas a las intervenciones del IFOP se adoptan en dos fases:

1. El Estado miembro presenta a la Comisión un proyecto de programa de intervenciones estructurales en el sector de la pesca, en el que establece la estrategia y prioridades de la ayuda, junto con su solicitud de financiación, en forma de un paquete coherente de medidas plurianuales.
2. Basándose en este proyecto, la Comisión negocia el programa con el Estado miembro y, tras alcanzar un acuerdo con este último, aprueba el programa.

Durante el programa anterior 1994-1999 una parte importante de la ayuda estructural se asignó a la flota, especialmente para la reducción del esfuerzo pesquero, por ejemplo la retirada de buques. En el actual programa 2000-2006, más de la mitad de los fondos disponibles se han destinado provisionalmente a proyectos de transformación, acuicultura y portuarios. La participación puede llegar al 75 por ciento del coste total de los proyectos en las regiones menos desarrolladas, aquéllas que sean objetivo 1<sup>26</sup> y al 50 por ciento en las demás regiones. En el caso de las ayudas destinadas a empresas, la participación comunitaria se limita al 35 por ciento y el 15 por ciento, respectivamente.

Por lo que respecta a las medidas estructurales que pueden acogerse a los IFOP<sup>27</sup>, fija disposiciones específicas sobre la reducción de la flota y la modernización de los buques de pesca, el ajuste de los esfuerzos pesqueros, la creación de sociedades mixtas; así como sobre la pesca costera artesanal y las acciones de carácter socioeconómico.

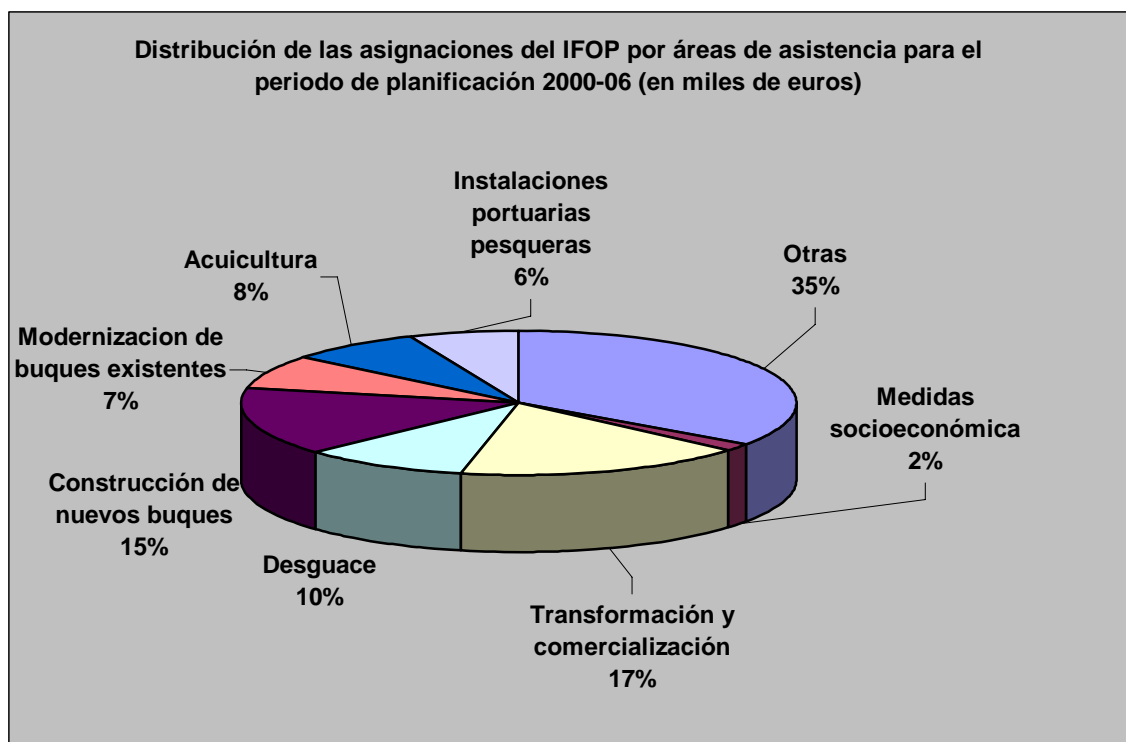
En cualquier caso, los fondos de apoyo al sector deben ser considerados todavía muy altos. Cálculos basados en gastos del año 2000 y una media anual del presupuesto de los fondos IFOP para el periodo 2000-2006 muestran que, al menos, 1.253 millones de euros por año serán distribuidos en el sector de la pesca, entre fondos nacionales compensatorios, ayudas estatales, acuerdos pesqueros de acceso a los fondos pesqueros de garantía, etc.

Se calcula que el compromiso económico con el sector alcance los 5.6 millones de euros, mientras que en el período 1994-1999 se repartieron 3.7 millones de euros. Este aumento destaca la creciente dependencia del sector de la pesca de los subsidios de la Unión Europea, especialmente ahora que los stocks tienen mermada su capacidad.

---

<sup>26</sup> En España son Regiones Objetivo 1: Galicia, Asturias, Castilla y León, Castilla la Mancha, Extremadura, Valencia, Andalucía, Murcia, Ceuta y Melilla y Canarias.

<sup>27</sup> Reglamento nº 1263/1999, 21 junio 1.999.



Fuente: Toda la información sobre la PPC, Comisión Europea 2004

**Asignaciones de los Estados miembros en virtud del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (1 de enero de 2000-31 de diciembre de 2006)**

Estados miembros	Asignación del IFOP (2000-2006) (en millones de euros)	Media anual (en millones de euros)
Austria	4,8	0,7
Bélgica	36,8	5,3
Dinamarca	205,0	29,3
Finlandia	38,8	5,5
Francia	283,7	40,5
Alemania	216,0	30,9
Grecia	211,1	30,2
Irlanda	72,4	10,3
Italia	381,5	54,5
Luxemburgo	0,0	0,0
Países Bajos	38,0	5,4
Portugal	234,8	33,5
España	1.761,0	251,6
Suecia	73,5	10,2
Reino Unido	215,4	30,8
<b>Total</b>	<b>3.772,8</b>	<b>539</b>

Fuente: Comisión Europea, 2004.

## 6. PROBLEMAS QUE SUBYACEN EN LOS SUBSIDIOS A LA PESCA

Parece claro que los subsidios juegan dos roles diferentes: por una parte estimulan la pesca, pero además aumenta los ingresos de una nación.

Mientras el sector pesquero esté poco desarrollado y la pesca esté a unos niveles menores que el que puede ser sostenible de una manera segura, los subsidios pueden contribuir de una manera útil al sector; pero sin olvidar que los subsidios pueden interferir con el Comercio Internacional y esto resulta especialmente importante para los países en desarrollo, donde el sector pesquero no es solo una fuente vital de seguridad alimentaria y empleo, sino también de divisas. Debemos tener en cuenta que más del 40 por ciento de la producción mundial de pescado por biomasa se dirige al mercado internacional<sup>28</sup> y que el 50 por ciento de este producto procede de los países en desarrollo, e incluso en algunos informes<sup>29</sup> esa cantidad se eleva hasta el 80 por ciento.

En las décadas de los 60 y 70 la producción de pescado se incrementó aproximadamente un 6 por ciento por año, pasando de 18 a 56 millones de toneladas de capturas, el incremento de porcentaje descendió hasta un 2 por ciento entre 1970 y 1980 y ha caído hasta cero en los años 90<sup>30</sup>.

El informe de la FAO *Introducción a las subvenciones pesqueras*<sup>31</sup> reflexiona en su título 1 sobre la problemática de las subvenciones en la pesca; en el estudio se dice que el pobre estado de muchas de las zonas de pesca del mundo ha atraído la máxima atención pública en los últimos años. No se trata sólo de los efectos económicos de la disminución de los recursos marinos, tanto en los países desarrollados como en los menos desarrollados, además de los perjuicios que el agotamiento de los stocks de pescado tienen en el Ecosistema; sino que además tiene el tremendo efecto de la disminución de la capacidad del pescado como fuente relativamente barata de proteína animal para una parte de la población humana, a la que le resultaría muy difícil costearse proteínas de otras fuentes alternativas. Aproximadamente 120 millones de personas viven directamente de la pesca en todo el mundo, y son muchos más los que dependen de sus industrias auxiliares.

Los datos aportados por Porter en su informe para la UNEP (2001) son todavía más preocupantes. En él se estima que el pescado es la principal fuente de proteína para 950 millones de personas en todo el mundo, y representa una importante parte de la dieta de otros muchos. Dando además empleo a aproximadamente 200 millones de personas.

Lo que está claro es que después de cuatro décadas de constantes capturas ha habido un importante declive de los bancos de peces, especialmente de las especies favoritas para el consumo humano, tales como el bacalao, haddock, merluza, etc. y que las consecuencias directas de esta escasez afectan ya a los países más pobres.

## 7. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA DE LAS SUBVENCIONES

Cuando los economistas justifican las subvenciones, suelen hacerlo de una de las tres formas siguientes:

En primer lugar se aduce el argumento de la *industria naciente*. Por ejemplo, una industria puede estar dominada por extranjeros y ser relativamente beneficiosa económicamente para los nacionales; pero por razones de política social, el gobierno desea desarrollar la industria

---

<sup>28</sup> Porter Gareth, *Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion*. UNEP, 2001.

<sup>29</sup> Weber Peter, *Net Loss: Fish, Jobs and the Marine Environment*, Worldwatch: 1994.

<sup>30</sup> WR/CTE/W/167.

<sup>31</sup> Documento técnico de la FAO 437, 2003. <http://www.fao.org/docrep/006/y4647s/y4647s04.htm>.

propia. Es posible que el capital privado no sea suficiente para que el sector privado, por sí mismo, acumule capital suficiente para hacer que la industria propia sea competitiva. En tal caso el gobierno podría subvencionar la industria mediante subsidios, préstamos, aportaciones de capital, protección arancelaria o incentivos fiscales. Cuando se desarrollara la industria hasta llegar a ser autosuficiente se eliminarían las subvenciones.

El problema aquí podría radicar en la tendencia a que una vez que se ha concedido la subvención, ésta continúe durante mucho tiempo después de que ha dejado de ser necesaria. El resultado puede ser que la industria, estimulada en un principio por la subvención, se convierta en dependiente de la misma y no consiga mejorar su productividad al nivel del resto del mundo. Nos encontramos entonces con una industria ineficiente que no puede competir en los mercados.

La justificación de la subvención pasaría entonces a la protección del empleo, que disminuiría si el gobierno retirara la subvención. De esta forma, las subvenciones cuya finalidad era ayudar a la industria a crecer, se convierten en *necesarias* para mantener a flote una industria ineficiente.

El segundo argumento a favor de la concesión de subvenciones es que una empresa grande e importante puede atravesar graves dificultades temporales y hallarse en peligro de cesar sus operaciones. En tal situación, el gobierno tendría al menos tres opciones: puede no hacer nada y dejar que se den todos los efectos del mercado; puede subvencionar directamente la empresa en peligro con dinero o aportaciones de capital, préstamos o garantías de préstamos; o puede dejar que la empresa quiebre, pero intervenir a través del sistema monetario para impedir que dicha quiebra afecte a otras empresas que gozan de buena salud.

El tercer argumento a favor de la concesión de subvenciones, es su vinculación a intereses actuales de protección ambiental. Se pueden utilizar las subvenciones para estimular a las empresas e industrias a comportarse de manera más favorable con el medio ambiente. Un ejemplo lo tenemos en la financiación en la compra de repelentes acústicos o *pingers* para evitar la captura accidental de cetáceos; que en un primer momento fue subvencionado por el gobierno danés para sus nacionales, y ahora lo es por la propia UE para todos los Estados miembros.

Otra razón más para la concesión de subvenciones, raramente justificada por los economistas, a menos que se relacione con alguno de los argumentos anteriores, es la de proporcionar a una industria una ventaja a largo plazo en el mercado internacional y asegurar permanentemente un nivel razonable de empleo en una zona geográfica.

En todo caso, aunque algunos economistas son partidarios de los programas de subvenciones, otros consideran que una ordenación pesquera eficaz y soluciones basadas en el mercado, serían más eficaces que cualquier programa de subvenciones.

## **8. DEBATE ACTUAL Y CONCLUSIONES**

El tema de las subvenciones en el sector pesquero está en estos momentos de máxima actualidad. Los países en desarrollo reclaman un sistema de comercio más justo, apelan a un trato de las subvenciones de una manera desigual para países y situaciones desiguales, y consideran legítimo el uso de las subvenciones como incentivo a sus pobres economías. Además critican que los países desarrollados utilicen las subvenciones para mantener competitivos sus sectores marítimos, que, en muchos casos son incluso ineficientes, y que contribuyen sobremanera a la sobreexplotación de los recursos pesqueros.

En la Cuarta Conferencia Ministerial de países miembros de la OMC celebrada en Doha (Qatar) en noviembre de 2001, se hizo un llamamiento para que las negociaciones

intergubernamentales lograran 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. Como resultado de esta Conferencia se adoptó el conocido como *Programa Doha para el Desarrollo*, compuesto de veintidós temas sujetos a negociaciones, de entre los que destacan el antidumping, subvenciones y solución de diferencias. También se hizo hincapié en las denominadas *subvenciones específicas*, destinadas a lograr objetivos legítimos de desarrollo; así como se transmitió el deseo de los países desarrollados de que las medidas que toman de cara a la investigación y al avance tecnológico, la diversificación de la producción y la aplicación de métodos de producción respetuosos con el Medio Ambiente se consideren subvenciones no recurribles.

Se debatió además que aunque el Acuerdo SMC contiene disposiciones concretas que brindan un trato especial a los países en desarrollo, muchos de ellos creen que el acuerdo ha creado un desequilibrio entre las medidas que pueden adoptar los países industrializados y las que pueden tomar los países en desarrollo. Estos se quejan de que el Acuerdo SMC proporciona un trato especial y diferenciado a aquéllos mediante una serie de plazos cronológicos y de criterios relacionados con el umbral de ingresos, los valores del comercio y el nivel de las subvenciones.

Como nota de generosidad el programa de trabajo de Doha brinda a los países en desarrollo la posibilidad de presentar propuestas de modificación del Acuerdo SMC. Esas propuestas se podrán abordar en las sucesivas negociaciones sobre las normas de la OMC.

Cabe destacar que Estados Unidos presentó en abril de 2003 una propuesta a la OMC para prohibir toda clase de subsidios que contribuyan a la sobreexplotación de la pesca. Bajo la propuesta hecha por este país deberían estar prohibidos las siguientes dos clases de subsidios:

- Subsidios para la renovación de la flota (construcción de barcos, incremento de la capacidad de pesca, etc.).
- Subsidios para la transferencia con carácter permanente de barcos pesqueros a terceros países.

Los subsidios cuya finalidad sea reducir la capacidad de la flota y mitigar los efectos sociales negativos y consecuencias económicas de la reestructuración del sector deberían ser permitidos; así:

- Subsidios en apoyo de la jubilación de los pescadores, esquemas de jubilación adelantada y diversificación.
- Subsidios limitados para la modernización de los barcos pesqueros para mejorar la seguridad, la calidad de los productos o las condiciones de trabajo o para promover más métodos de pesca benignos con el medio ambiente. En cualquier caso, los dirigidos a la modernización de la flota no deben incrementar la capacidad de los barcos para la captura.
- Los subsidios para los pescadores y los propietarios de los barcos que tienen que parar temporalmente su actividad pesquera, cuando las paradas sean debidas a circunstancias impredecibles como desastres naturales.
- Subsidios para el desguace de barcos y para la reducción de la capacidad.

En abril del 2004 el grupo *Amigos de la Pesca*<sup>32</sup> pidió también a la OMC que mejorara sus normas para impedir los efectos perjudiciales de las subvenciones a la pesca. La propuesta fue apoyada también por Barbados, Malasia, México, Noruega y Tailandia.

---

<sup>32</sup> Integrado por Australia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Islandia, Nueva Zelanda y Perú.

También la UE se propone prohibir todos los subsidios que causen sobrecapacidad en el sector de la pesca; así, toda ayuda estatal tendrá que respetar las condiciones establecidas para las ayudas comunitarias y tendrá que analizarse detenidamente. Sólo podrán aceptarse subvenciones si se puede demostrar que dicha ayuda no contribuirá al mantenimiento, ni al crecimiento, de la capacidad pesquera.

En palabras del anterior comisario europeo para pesca y agricultura Franz Fischler *en su reforma interna, la UE reconoce la relación entre subsidios y la sobrecapacidad que existe en el sector pesquero y deben tomarse medidas para asegurar un equilibrio entre las flotas pesqueras y los recursos disponibles. La solución a este problema es simple: la completa prohibición de todos los subsidios que aumenten la capacidad.*

Por su parte la FAO<sup>33</sup>, ha concluido que el estado de los conocimientos empíricos sobre el impacto de las subvenciones en la sostenibilidad del comercio y los recursos pesqueros es sumamente escaso. Entiende que hay métodos disponibles para efectuar estudios empíricos de los efectos de las subvenciones, pero el problema es por dónde hay que empezar, quién debe participar en estos estudios, y qué forma deben de adoptar. Sería poco realista intentar investigar los efectos de todo tipo producidos por todas las clases de subvenciones; se hace necesario efectuar una selección<sup>34</sup>.

También se considera seguro que el impacto de las subvenciones en la sostenibilidad de los recursos pesqueros depende de manera crítica de la eficacia de la ordenación pesquera, reduciéndose al mínimo en caso de pleno control del esfuerzo de pesca.

En cualquier caso, el debate internacional sobre la función de las subvenciones en la pesca y la acuicultura y sobre su idoneidad está destinado a continuar. Resultará beneficioso para quienes participan en el mismo tener acceso a una sólida base de informaciones sobre las subvenciones y su impacto. Deberían, como mínimo, poder conocer: la magnitud de las subvenciones, el mecanismo mediante el cual éstas influyen en el comercio, en la sostenibilidad de los recursos y en el desarrollo/crecimiento económicos, y el impacto efectivo que producen en los mismos.

Sería también muy útil que se coordinaran los estudios entre los distintos países. Dicha coordinación tendría dos efectos positivos: facilitar la realización de estudios que rastrearán los efectos y el impacto por encima de las fronteras nacionales y, con toda probabilidad, obtener de todos los participantes una mayor aceptación de los resultados.

Como consideración final merece la pena reproducir un párrafo del Documento sobre Comercio y Desarrollo de la UNCTAD<sup>35</sup> en el que se dice que *la globalización necesita de nuevas aproximaciones para definir las políticas más efectivas en todas las dimensiones socio-económicas relevantes. Muchos problemas del medio ambiente, como la contaminación del aire y el agua, o la sobreexplotación de los recursos, tienen dimensiones internacionales y globales y no pueden ser dirigidas con éxito solamente a través de políticas nacionales. El futuro dirá.*

---

<sup>33</sup> Informe de la Consulta de Expertos sobre los Incentivos Económicos para la Pesca Responsable. FAO, 2001.

<sup>34</sup> Comunicado de prensa de la OMC-Press/TE/034.

<sup>35</sup> UNCTAD/DITC/TED/2003/4.

### **Abreviaturas utilizadas**

Acuerdo **SMC**: Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

**CE**: Comisión Europea

**FAO**: Food and Agriculture Organization of the United Nations u Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

**GATT**: General Agreement on Tariffs and Trade o Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.

**OECD/OCDE**: Organization for Economic Co-operation and Development u Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

**OIC**: Organización Internacional del Comercio.

**OMC**: Organización Mundial del Comercio.

**ONU**: Organización de Naciones Unidas.

**PPC**: Política Pesquera Común.

**UE**: Unión Europea.

**UNCTAD**: United Nations Conference on Trade and Development o Conferencia Internacional de la Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.

**UNEP**: United Nations Environment Programme o Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

## BIBLIOGRAFIA

- COMISION EUROPEA. (2004). *Toda la información sobre la PPC*. CE. Luxemburgo. <http://europa.eu.int>.
- COX, A. Y SCHMIDT, C-C. (2002). *Subsidies in the OECD fisheries sector: a review of recent analysis and future directions*. París.
- DO C 19/7. (2001). *Directrices para el examen de las ayudas estatales en el sector de la pesca y la acuicultura*.
- FAO (1999). *Indicators for sustainable development of marine capture fisheries*. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries, nº 8 . Roma.
- FAO (2001). *Informe de la consulta de expertos sobre los incentivos económicos para la pesca responsables*. Roma.
- FAO (2003). *Introducing fisheries*. FAO Fisheries Technical Paper 437. Roma.
- FAO (2004). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*. Roma.
- FRANQUESA, R. (2001). *El Comercio pesquero y la WTO*. Ponencia al Foro Científico de la Pesca Española en el Mediterráneo. Palamós.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (2002). *Desarrollo y estrategia de la pesca europea*. A Coruña.
- MILAZZO, M. (1998), *Subsidies in World Fisheries. A reexamination*. World Bank Technical Paper No 406. Washington D.C.
- NAUTILUS CONSULTANTS (1997). *The Economic Evaluation of the Fishing Vessels (Decommissioning) Schemes*. United Kingdom Fisheries Department. Edinburgh.
- OCDE (2003). *Environmental harmful subsidies workshop*. París.
- OCDE (1965, 1971 and 1980), *Financial support to the fishing industry*. OECD. París.
- OCDE (2000), *Work on defining and measuring subsidies in fisheries*. París.
- PORTER, G. (1998). *Fisheries Subsidies, Overfishing and Trade*, Serie de Comercio y Medio Ambiente No.16, ONU. Génova.
- PORTER, G. (2002). *Fisheries subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion*. UNEP. Génova.
- REVISTA "BRIDGES". *Rules: Members consider options for addressing fisheries subsidies, anti-dumping issues*. No 11, volumen 7. 2003.
- REVISTA "EUROPASUR DIGITAL". *Ecologistas plantean una propuesta para eliminar subsidios pesqueros*. Junio, 2004. Algeciras.
- REVISTA "SAMUNDRA". *A la pesca de subvenciones*. Noviembre 2003.
- ROBIN,S., WOLCOTT, R., QUINTELA, C. (2003), *Perverse Subsidies and the Implications for Biodiversity: A review of recent findings and the status of policy reforms*. V World Parks Congress: Sustainable Finance Stream, South Africa.
- STEENBLIK, R. Y MUNRO, G. (1999). *International work on fishing subsidies-an update*. University of Portsmouth.
- UNCTAD. (2004). *Trade and Environment Review 2003*, ONU, New York and Geneva.

UNEP. (2004). *Analyzing the Resource Impact of Fisheries Subsidies: A Matrix Approach*. Génova.

UNEP. (2004). *Fisheries Subsidies and Marine Resource Management Lessons from Bangladesh*. Vol. 3 Fisheries and Environment Series. Geneva.

UNEP. (2004). *Incorporating Resource Impact into fisheries subsidies disciplines: Issues and options*- A discussion paper. Génova.