



RESUMEN

Exploración de los Posibles Impactos de las Reglas de la OMC Sobre Subsidios a la Pesca: El Caso del Camarón en la Costa Oeste de América Latina

Diciembre 2019

Andrés M. Cisneros-Montemayor y Tayler M. Clarke

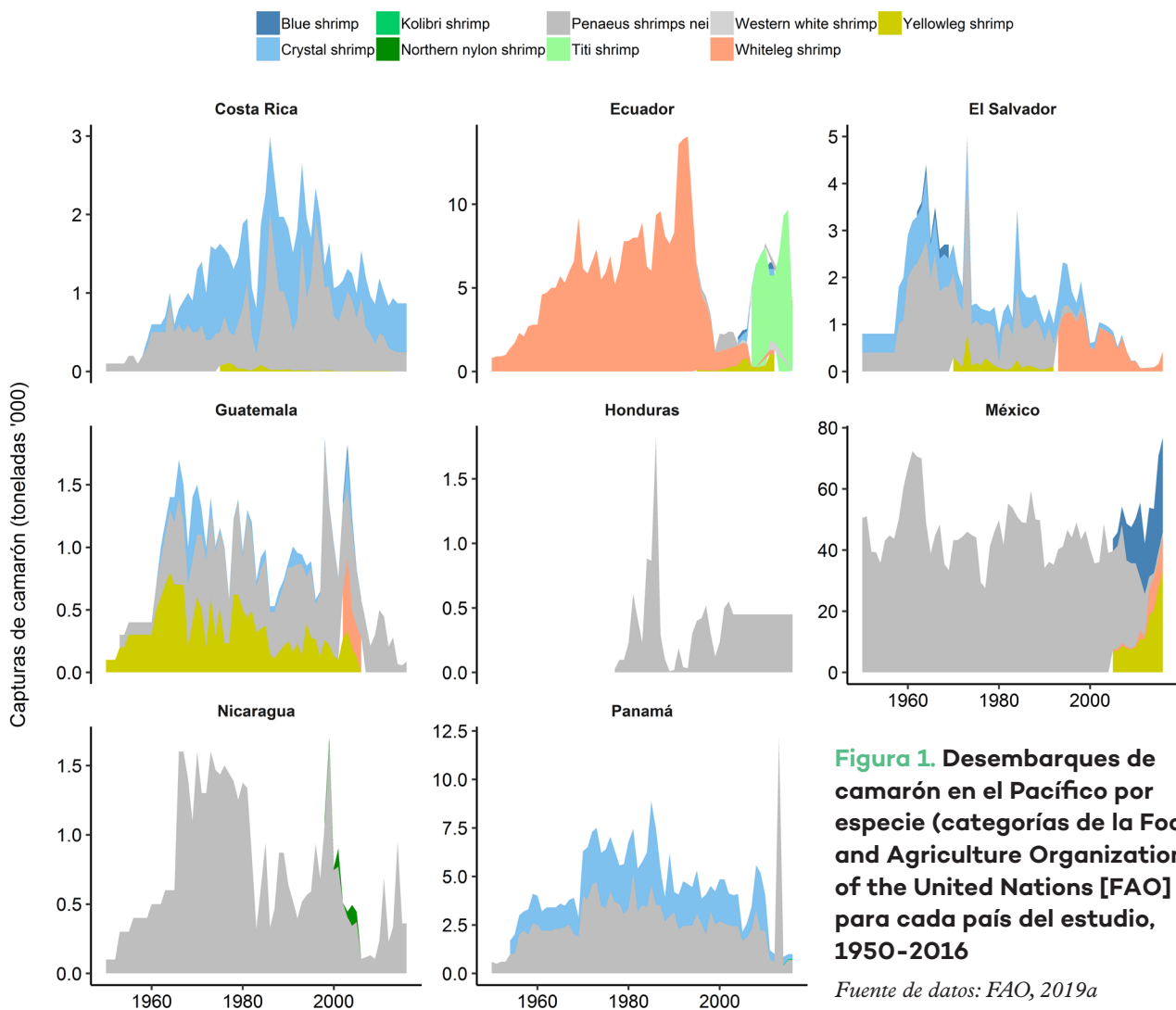
La gestión de los recursos pesqueros del mundo enfrenta retos que ponen en riesgo la continuidad de los beneficios sociales y económicos que de estos recursos se derivan y la sostenibilidad ecológica misma de dichos recursos. Tales retos son, en gran medida, producto de la actividad humana y de los incentivos económicos existentes, lo cual puede abordarse eficazmente con políticas nuevas y de cooperación. La sobrepesca histórica y actual, es decir, la mortalidad pesquera por encima de lo que las poblaciones naturales pueden aguantar, ha conducido a la explotación excesiva de un creciente número de poblaciones pesqueras. Como resultado, muchas de estas poblaciones han caído por debajo de su capacidad de proporcionar beneficios sostenibles. La capacidad excesiva, el exceso del esfuerzo de pesca necesario para aprovechar los recursos de la manera más eficiente y con mayores ganancias, es causa fundamental de la sobrepesca, y se ha incrementado y mantenido en buena medida gracias a los subsidios al sector pesquero.

En su forma actual, muchos subsidios a la pesca contribuyen directamente a aumentar la capacidad. Se trata, por lo tanto, de uno de los factores que más claramente requieren de una reforma. Tales subsidios pueden simultáneamente empeorar el desempeño económico y el estado del medio ambiente, distorsionar los precios internacionales y el comercio de productos marinos y, a largo plazo, pueden aumentar la pobreza. Al mismo tiempo, consumen fondos públicos que podrían destinarse a otros programas más beneficiosos.

Los gobiernos tienen una oportunidad para contribuir a mitigar los impactos de los subsidios a través del mandato acordado, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), para negociar un acuerdo eficaz de reglas sobre los subsidios pesqueros. Este estudio explora los posibles impactos de distintas reglas que se están negociando en la OMC. Estas podrían incluir: la prohibición de subsidios para embarcaciones involucradas en pesca ilegal, no declarada o no regulada (INDNR), o para embarcaciones que estén ejerciendo presión sobre poblaciones sobreexplotadas, que contribuyan a la sobrecapacidad o la sobreexplotación. Para aterrizar el análisis, nos enfocamos en la pesca de camarón a lo largo del Pacífico Oriental Tropical.

Las pesquerías de camarón son algunas de las más valiosas de la región, y generan valores directos de alrededor de USD 194 millones al año (2014), apoyando al menos 140.000 empleos. Este estudio se centra en los países de la región donde el camarón representa parte importante del valor total de captura: México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Ecuador. Las pesquerías de camarón en la región son relativamente similares en términos tecnológicos y comerciales, lo cual permite contrastar los efectos de distintas políticas.

Las tendencias de captura en general muestran una disminución de desembarques totales y una sobreexplotación secuencial de especies de camarón (Figura 1). Esto se debe a que, al disminuir las capturas en un área, las flotas se desplazan a nuevas áreas y a aguas más profundas. Las evaluaciones nacionales y datos de pesca sugieren que muchas poblaciones de camarón en el Pacífico Oriental Tropical están sobreexplotadas (Tabla 1). Por su parte, las estadísticas de captura por unidad de esfuerzo sugieren que continúa la sobreexplotación, tanto de especies de camarón como de pesca incidental. Sin embargo, hay indicios de recuperación en poblaciones de camarón en algunos países donde ha habido una disminución del esfuerzo de pesca. En algunos casos esta disminución coincide con la disminución de subsidios.



**Tabla 1. Estado de las poblaciones de camarón determinadas por cada país**

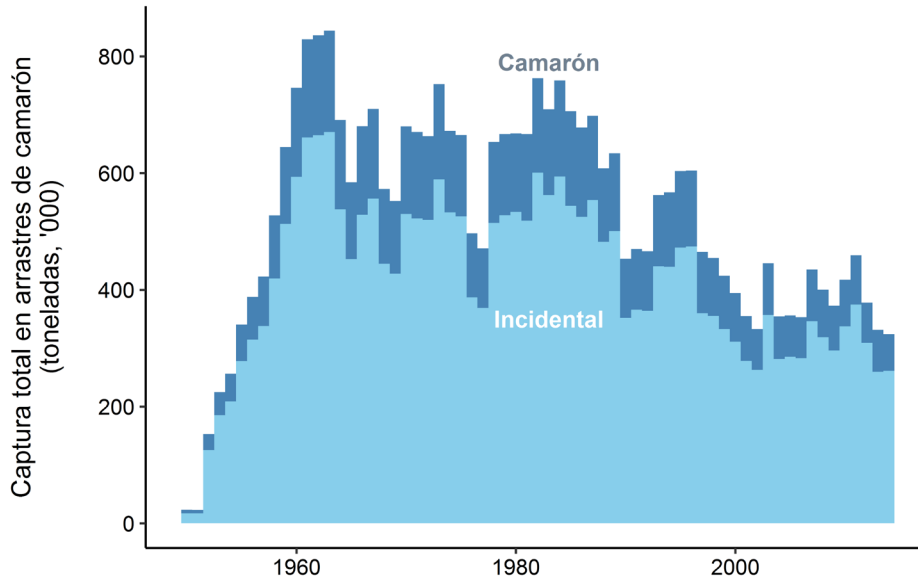
Grupo	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá
Blue shrimp (<i>Litopenaeus stylirostris</i>)		383				24,378		
Chilean knife shrimp (<i>Haliporoides diomedea</i>)								
Chilean nylon shrimp (<i>Heterocarpus reedi</i>)								
Crystal shrimp (<i>Farfantepenaeus brevirostris</i>)	615	383	3					336
Kolibri shrimp (<i>Solenocera agassizii</i>)								44
Penaeus shrimps (<i>Penaeus spp.</i>)	260	769		139	450	4,726	447	2,899
Tití shrimp (<i>Protrachypene precipua</i>)		6,658						
Western white shrimp (<i>Litopenaeus occidentalis</i>)		277						
Whiteleg shrimp (<i>Litopenaeus vannamei</i>)		256	166			8,198		
Yellowleg shrimp (<i>Farfantepenaeus californiensis</i>)	1	1,022				22,106		

Nota: azul = explotada al máximo sostenible; amarillo = sobreexplotada; gris = no evaluada. Los números muestran la captura promedio (de los últimos cinco años) por especie o grupo de especies declarados a la FAO. En algunos casos (celdas de color pero sin números) las capturas no se declaran de manera desagregada a la FAO, pero los países sí cuentan con evaluaciones específicas.

Fuentes: ver Tabla 2.3 para referencias.

Las actividades de pesca INDNR relacionadas con el camarón son comunes en la región e incluyen la pesca en tiempos o zonas de veda (establecidas con el fin de proteger a los camarones jóvenes o en reproducción), la captura incidental de tortugas y otras especies protegidas, y la captura y descartes no declarados de fauna acompañante. Se estima que las capturas incidentales comprenden alrededor de 80 % de la captura total de las flotas camaroneras en el área de estudio (Figura 2) y que un 70 % de esta se tira al mar.

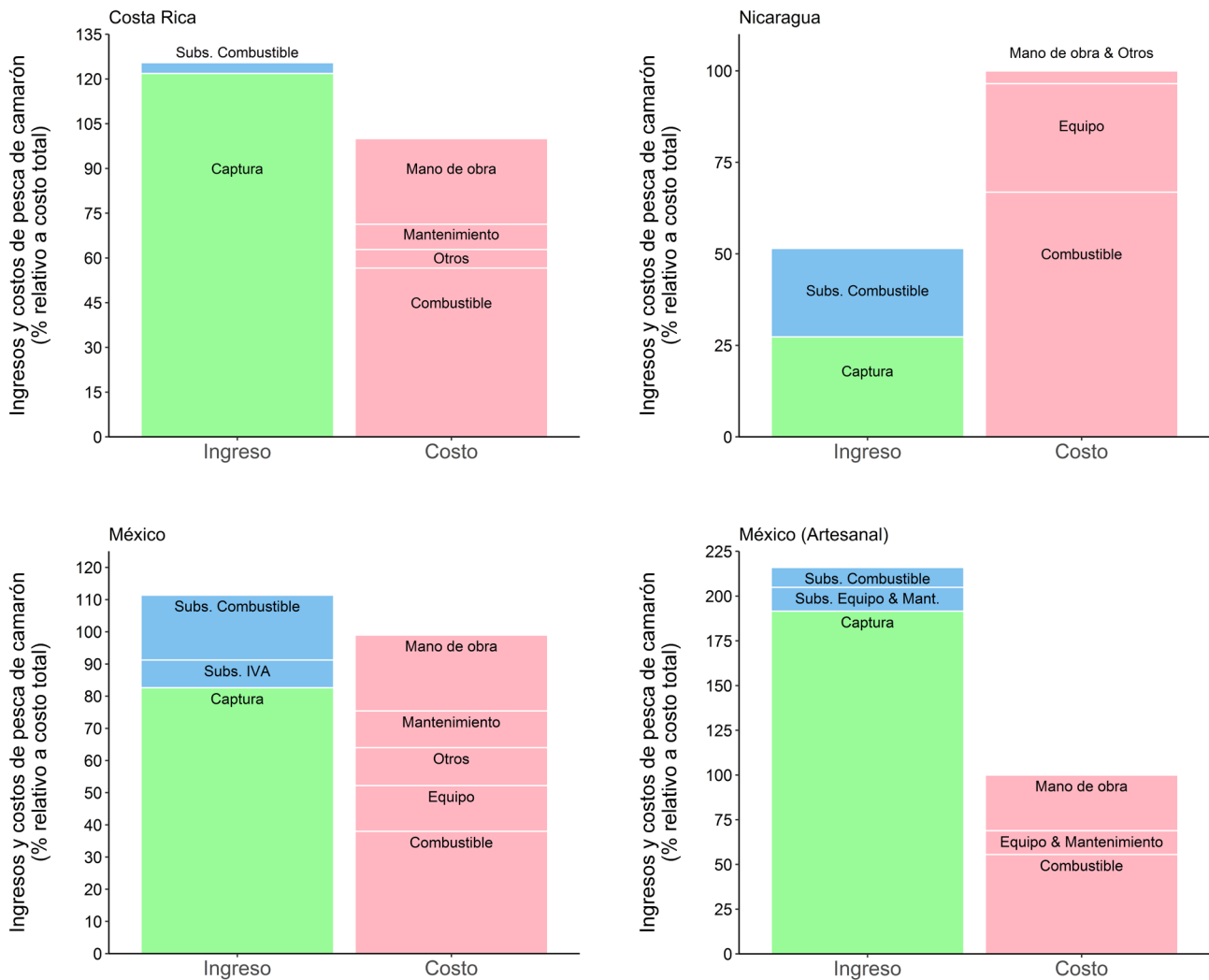
Figura 2. Tendencia de captura de camarón y especies incidentales en la costa del Pacífico de América Latina (áreas FAO 77 y 87)



Fuente: Pauly & Zeller, 2015

Solo encontramos evidencia esporádica de subsidios a la pesca en la región, pero esta evidencia incluye subsidios de varios tipos y de distintas magnitudes. La mayoría de los programas que incrementan la capacidad de pesca son subsidios al combustible (mediante apoyos directos al precio o exenciones de impuestos), o bien apoyan el mantenimiento y renovación de embarcaciones y equipo de pesca (Figura 3). Las pruebas disponibles y previas estimaciones académicas sugieren que actualmente la mayor parte de los subsidios los recibe el sector industrial, que genera una porción mucho menor de empleo directo relacionado con la pesca, tiende a ser integrado verticalmente y a obtener sus ganancias de la exportación de camarón. En Costa Rica, los subsidios a la pesca semiindustrial de camarón parecen incrementar el margen de ganancia de una embarcación pero no ser esenciales para su operación. En México, en cambio, los subsidios que recibe una embarcación sí parecen ser importantes para su rentabilidad. Al nivel artesanal, la evidencia encontrada se limita a un ejemplo, el de una embarcación camaronera en Sinaloa, México. Esta evidencia sugiere que esta actividad podría ser rentable a largo plazo sin subsidios, aunque las fluctuaciones de ingresos en diferentes estaciones indican que los subsidios podrían volverse más importantes para la rentabilidad en periodos de poca captura de camarón.

Figura 3. Estructura de ingresos incluidos subsidios, y de costos de operación de embarcaciones representativas de la pesca de camarón industrial en Costa Rica, Nicaragua y México, y artesanal en México



Fuentes: EEUNACR, 2016 (Costa Rica, semiindustrial); Almendarez-Hernández & Hernández-Trejo, 2012 (México, industrial); Beltrán Turriago, 2008 (Nicaragua, industrial); Hernández-Padilla, 2017 (México, artesanal).

Este estudio examina el posible impacto de distintos tipos de reglas sobre los subsidios en el contexto de la información disponible en torno a las estructuras de costos y los subsidios disponibles para las distintas flotas camaroneras en la región.

La evidencia disponible sobre la pesca INDNR en la pesca de camarón en el área de estudio sugiere que las infracciones las cometen las flotas nacionales de los propios países. Por ello, el impacto principal de la prohibición de los subsidios a la pesca INDNR dependerá de la medida en que los gobiernos de la región identifiquen y sancionen la pesca INDNR por parte de sus propias flotas, y del grado en que la prohibición de las subvenciones proporcione un elemento disuasorio adicional a las sanciones existentes. La ausencia de información detallada sobre las infracciones y las sanciones por pesca ilegal en la región significa que no podemos sacar conclusiones firmes sobre el impacto de una prohibición a los subsidios. Sin embargo, la naturaleza de la pesca INDNR en la región sugiere que una prohibición de subsidios agregada a las sanciones existentes podría, en principio, proporcionar un



incentivo adicional para declarar la captura y la captura incidental, cuando así lo exijan los gobiernos nacionales.

El impacto de las distintas opciones de prohibición de subsidios para la pesca de poblaciones sobreexplotadas dependería en gran medida de si la regla se limita a los subsidios que tienen efectos negativos sobre los recursos, y de si incluye o no la pesca de capturas incidentales sobreexplotadas y no evaluadas. Una prohibición de subsidios que se aplique solo cuando un subsidio tenga efectos negativos sobre una población objetivo podría permitir la continuación de subsidios a la pesca de poblaciones en las cuales la gestión parece ser lo suficientemente fuerte como para mitigar los impactos (de otro modo, probablemente negativos) de los subsidios que se otorgan. Sin embargo, muchas flotas camaroneras en la región tienen varias especies o poblaciones objetivo durante el año, y podrían tener un “efecto negativo” en al menos una de ellas. Una prohibición de subsidios que se aplique cuando la captura incidental incluye poblaciones sobreexplotadas o no evaluadas tendría mayores efectos sobre las pesquerías de camarón en la región, dado que capturan una gran cantidad de jóvenes de otras especies comerciales.

El efecto de las distintas opciones de reglas sobre subsidios que contribuyen el exceso de capacidad y la sobrepesca depende en gran medida de si se incluye en la prohibición el subsidio al combustible (el subsidio más común y a menudo más grande, según los datos disponibles). Prohibir los subsidios al combustible tendría diferentes impactos en diferentes flotas. Podría esperarse que reduzca el esfuerzo de los buques para los cuales los subsidios son una contribución importante a la rentabilidad, como parece ser el caso en la pesquería industrial mexicana de camarones. Podría tener menos impacto en la pesca artesanal, donde parece que los pescadores tienen menos acceso a subsidios debido a obstáculos administrativos, y donde la actividad es rentable en general, como parece ser el caso en algunas flotas, según los datos disponibles. Curiosamente, el estudio sugiere que incluso si una regla de subsidios se aplicara solo a la pesca industrial (bajo una exención de trato especial y diferenciado para los subsidios a la pesca artesanal en los países en desarrollo) esto no necesariamente reduciría los niveles de captura, dada la excesiva capitalización del segmento industrial del sector. Podrían necesitarse políticas adicionales de gestión de la pesca, además de la reforma de los subsidios, para ayudar a mover las pesquerías de arrastre de camarones industriales y artesanales a una posición más sostenible desde el punto de vista económico y ambiental. La experiencia de algunas pesquerías de camarones en la región sugiere que es posible la regeneración de la población.

En México, Nicaragua, Ecuador y Panamá se ha limitado el esfuerzo de estas flotas —en parte disminuyendo los subsidios al combustible— y la información disponible sobre los primeros tres países muestra una recuperación de las poblaciones. En el caso de México, las capturas totales incluso han aumentado. En Costa Rica y Ecuador, la pesca industrial de arrastre de camarón se ha suspendido por completo, en ambos casos principalmente por sus efectos negativos sobre especies de captura incidental y la pérdida económica que ello conlleva para la pesca artesanal y la seguridad alimentaria. En Ecuador, el enfoque de producción de camarón se ha volcado a la acuicultura, y el país se ha convertido en uno de los productores más importantes a nivel mundial. En muchos de estos casos se ha registrado resistencia social y política, al menos inicialmente, a las reformas, aunque no hay evidencia concreta de que estas reformas hayan dado lugar a impactos económicos significativos. Esta experiencia subraya la importancia del diseño de reforma a los subsidios: las reformas deberían ser preferiblemente graduales, y tendrían que incluir un diálogo abierto y eficaz con las comunidades afectadas, con atención a los impactos sobre las comunidades más vulnerables.



Las pesquerías de camarón son un buen ejemplo de la complejidad de diseñar políticas públicas para el uso sostenible de los recursos naturales. En este caso, además de la sobreexplotación de las poblaciones de camarón, hay externalidades negativas de la pesca INDNR, particularmente los impactos negativos sobre especies amenazadas y otras que son importantes para la pesca artesanal y la seguridad alimentaria local y nacional. Algo importante que se debe resaltar es que, cuando las flotas pesqueras están excesivamente capitalizadas y las poblaciones son sobreexplotadas, como es el caso de varias poblaciones de camarón en Latinoamérica, reducir las capturas en el corto plazo no sólo podría dar lugar a pesquerías económicamente más eficientes, sino también a mayores capturas con los beneficios subsiguientes para los sectores de la pesca artesanal e industrial y el sector de procesamiento, que emplea a gran número de personas, particularmente mujeres.

Para discutir los posibles impactos de cualquier diseño de política, es esencial aumentar la transparencia en la administración de los fondos otorgados y recopilar información detallada acerca de las razones y objetivos para los programas de subsidios, sus montos, distribución y efectos. Este estudio señala incertidumbres en la información, aunque, como también se señala, hay suficiente información disponible para anticipar los beneficios generales e implicaciones de posibles reformas a los subsidios pesqueros. La eliminación de los subsidios dañinos que incrementan la capacidad de pesca no va a resolver todos los retos de la gestión de la pesca, pero puede tener beneficios directos e indirectos significativos para la economía local y nacional, la sostenibilidad de los ecosistemas marinos y el comercio de productos marinos.

©2019 International Institute for Sustainable Development
Published by the International Institute for Sustainable Development.

International Institute for Sustainable Development

El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible es un think tank independiente que aboga por soluciones sostenibles para problemas del siglo XXI. Nuestra misión es promover el desarrollo humano y la sostenibilidad del medio ambiente. Logramos esto a través de la investigación, análisis y productos de conocimiento que apoyan la buena formulación de políticas gubernamentales. Nuestra visión de conjunto nos permite abordar las causas fundamentales de algunos de los mayores desafíos que enfrenta hoy nuestro planeta: destrucción ecológica, exclusión social, leyes y normas económicas injustas, clima cambiante. El personal de IISD, que cuenta con más de 120 personas, así como más de 50 asociados y 100 consultores, proviene de todo el mundo y de muchas disciplinas. Nuestro trabajo afecta vidas en casi 100 países. En parte científico, en parte estratega, IISD proporciona el conocimiento adecuado para actuar.

IISD está registrado como una organización caritativa en Canadá y tiene estatus 501 (c) (3) en los Estados Unidos. IISD recibe soporte operativo central de la Provincia de Manitoba. El Instituto recibe financiación de proyectos de numerosos gobiernos dentro y fuera de Canadá, agencias de las Naciones Unidas, fundaciones, sector privado y particulares.

111 Lombard Avenue, Suite 325, Winnipeg, Manitoba Canada R3B 0T4
Tel: +1 (204) 958-7700 **Website:** www.iisd.org **Twitter:** @IISD_news

Global Subsidies Initiative (GSI)

La Iniciativa de Subsidios Globales (GSI) de IISD apoya procesos internacionales, gobiernos nacionales y organizaciones de la sociedad civil para alinear subvenciones con un desarrollo sostenible. GSI hace esto al promover transparencia sobre el tipo y valor de los subsidios por medio de evaluar los impactos económicos, sociales y ambientales de los subsidios y, cuando sea necesario, de asesorar sobre la mejor manera de reformar los subsidios ineficientes y derrochadores. GSI tiene su sede en Ginebra, Suiza y trabaja con socios ubicadas en todo el mundo. Entre sus principales financiadores se han incluido los Gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido, así como la Fundación KR.

International Environment House 2, 9 chemin de Balexert, 1219 Châtelaine, Geneva, Switzerland
Tel: +41 22 917-8683 **Website:** www.iisd.org/gsi **Twitter:** @globalsubsidies

Este estudio fue producido con el apoyo de The Pew Charitable Trusts.