

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

LATN ©

Red Latinoamericana
de Política Comercial

Rede Latino-Americana
de Política Comercial

Latin American
Trade Network



SERIE CÁTEDRA OMC

Working Paper nº 147 | Mayo 2012

Las subvenciones pesqueras en la agenda de la OMC

Patricia Gualdoni, Elizabeth Errazti,
María Isabel Bertolotti y Andrea Pagani



Las subvenciones pesqueras en la agenda de la OMC

Working Paper n°147 - Mayo 2012 | *Patricia Gualdoni**, *Elizabeth Errazti**,
*María Isabel Bertolotti**• y *Andrea Pagani**

Resumen

La pesca excesiva es un problema que afecta a todos los países del mundo y se debate desde la década del 90, el rol de las subvenciones pesqueras en la generación de exceso de capacidad y sobrepesca. Se incluyó en la agenda de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el 2001, con el objetivo de aclarar y mejorar las disciplinas respecto al sector pesquero.

El actual contexto de crisis global refuerza la importancia del tema, porque los gobiernos implementan medidas de asistencia para morigerar sus efectos. El objetivo de este trabajo es brindar información sobre las subvenciones pesqueras para contribuir a generar un consenso sobre el rol apropiado de éstas en el manejo de las pesquerías y el rol que puede desempeñar la OMC en la sostenibilidad del recurso.

Se sostiene que la mejora de las disciplinas en cuestión pesquera en la órbita de la OMC no tendrá ningún efecto favorable sobre la sostenibilidad del recurso si los países no mejoran sus políticas dirigidas al sector pesquero.

Palabras Claves:

Subvenciones, subvenciones pesqueras, OMC

*Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP). Funes 3250, Mar del Plata, Argentina.

• Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo pesquero (INIDEP). Mar del Plata, Argentina.

Las autoras son economistas, docentes, investigadoras e integrantes del Grupo de investigación "Economía Pesquera" de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata que funciona como una unidad integrada con el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP).

Introducción

La pesca excesiva es un problema que afecta a todos los países del mundo, se estimó que el 47 al 50 por ciento de las principales especies o grupos de especies marinas están plenamente explotadas, del 15 al 18 por ciento se explotan excesivamente y del 9 al 10 por ciento se han agotado o se recuperan del agotamiento, por lo que aproximadamente el 75 por ciento de las principales pesquerías del mundo alcanzaron o están muy cerca de alcanzar sus límites máximos de capturas o en condiciones peores, (SOFIA - FAO, 2008).

En 1992, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) publicó un capítulo especial en la circular “El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1992” denominado “La pesca marítima y el derecho del mar: un decenio de cambios” donde se concluyó que las subvenciones habían contribuido a que los efectos de la ampliación de la jurisdicción a las 200 millas no fueran los deseados para mantener las pesquerías sostenibles, dando origen al debate de las subvenciones al sector pesquero, aunque éstas se pueden remontar desde el siglo XVII. La FAO (1992), utilizando datos de 1989, estimó que la brecha mundial entre ingresos y costos de la actividad pesquera era de 54 billones de dólares explicados por las políticas públicas de apoyo y subvenciones.

El tema de las subvenciones en este sector económico es complicado por su carácter conflictivo, las numerosas definiciones, la falta de transparencia y además, como lo afirma Schrank (2004): “es posible que resulte políticamente poco prudente admitir que una política implica una subvención”¹ cuando se está promoviendo su eliminación en ámbitos internacionales como la OMC.

Las subvenciones pesqueras constituyen un instrumento de política económica que tiene consecuencias más allá de la distorsión de la relación competitiva en los mercados internacionales. En la pesca se compite por los mercados y por los recursos, por lo que las subvenciones no sólo adquieren carácter contencioso cuando favorecen a un sector en detrimento de otro, restringen la competencia y/o distorsionan el comercio, sino especialmente cuando causan impactos ambientales adversos, en especial sobre la sostenibilidad del recurso, (Gualdoni y Errazti, 2008).

Existen distintos estudios sobre las subvenciones en pesca que son indicativos de la importancia cuantitativa de estas medidas, se pueden mencionar los realizados por: Asia Pacific Economic Co-operation (APEC, 2000), Cox (2003), Milazzo (1998) y Porter (1998). Según Rey Sanchez (2005) Japón proporciona anualmente a la industria pesquera entre 2 y 3 billones de dólares para capital e inversión en infraestructura, seguros y rebajas fiscales y créditos. La Unión Europea, invierte aproximadamente 1.4 billones de euros al año, equivalente a 14.000 euros por barco. Estados Unidos gasta aproximadamente un billón de dólares en subsidios a la industria. Rusia 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.

Actualmente, el contexto de crisis global refuerza la importancia del tema porque los gobiernos implementan medidas de asistencia para morigerar sus efectos. El 90% de las capturas mundiales se obtienen dentro de las zonas de jurisdicción nacional, por lo que los problemas de ordenación de la pesca se registran en las zonas sometidas a control de los gobiernos nacionales. Distintos organismos internacionales continúan con el análisis de las subvenciones pesqueras, principalmente por el efecto negativo que podrían tener en la sostenibilidad de las pesquerías. Específicamente, la OMC trata este tema en el Grupo de Negociaciones sobre las Normas.

Las subvenciones pesqueras que pueden alterar las relaciones competitivas entre los países y aquellas que afectan negativamente al recurso obstaculizando el objetivo de la pesca sostenible, son dos razones por las cuales la OMC puede abordar el tema de las subvenciones pesqueras, dado que es compatible con el reconocimiento que realizan las Partes en el Acuerdo constitutivo (OMC, 1994,11) de ese organismo de “acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente”². Algunos países, como China y Corea, cuestionan como la OMC puede desempeñar un rol positivo sobre este tema sin sobrepasar su

1 Schrank, W., 2004. “Introducción a las subvenciones pesqueras”. Documento Técnico de Pesca N°437. FAO. Roma.

2 OMC, 1994. Textos jurídicos de la OMC. Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. En: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto.pdf. [Fecha de consulta: 9 de abril 2012]

competencia, plantearon que la problemática de las subvenciones pesqueras es una cuestión de administración del recurso y por lo tanto debe abordarse en foros ajenos de la OMC.

Por otra parte, este organismo trata de determinar y detener acciones gubernamentales que influyen en el comercio internacional a través de ventajas desleales para empresas de su jurisdicción, por lo que no puede captar las distorsiones internacionales en los patrones de producción ni en la sostenibilidad del recurso, fundamento por el cual se deben mejorar las disciplinas de este organismo. No se incluyen los incentivos basados en la reglamentación, como la flexibilización de las normas ambientales o sociales ni las ventajas generales relacionadas con la infraestructura, independientemente de que se ofrezcan o no a precios de mercado. En consecuencia, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC), si bien se aplica a los incentivos fiscales y financieros, no impone ninguna obligación a los gobiernos acerca de la concesión de incentivos basados en la reglamentación o sobre la prestación de asistencia general a las empresas, (UNCTAD, 2004, 27). Es por ello, que aparecen diferentes propuestas para especificar qué se debe entender por subvención, la FAO por medio de sus expertos dan una definición más amplia que la OMC que permitiría realizar un análisis íntegro de los efectos que producen las subvenciones en el sector pesquero. Las normas del ASMC no abordan adecuadamente los problemas que plantean las subvenciones pesqueras lo que hace que sea necesario mejorar las disciplinas de la OMC si el objetivo es la sostenibilidad del recurso.

En las negociaciones de la Ronda Uruguay, el pescado y los productos pesqueros fueron explícitamente excluidos del alcance del Acuerdo sobre la Agricultura y como consecuencia están sujetos al ASMC (OMC, 1998). También en la Declaración de Doha en los párrafos 28 y 31, los Ministros mencionaron expresamente que se debería aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC respecto a las subvenciones a la pesca (OMC, 2001a). El desafío para la OMC es abordar el tema de las subvenciones pesqueras sin sobrepasar su legítima competencia y sin involucrarse en cuestiones de política pesquera.

El objetivo de este trabajo es brindar información sobre las subvenciones pesqueras para contribuir a generar un consenso sobre el rol apropiado de éstas en el manejo de las pesquerías y el rol que puede desempeñar la OMC en la sostenibilidad del recurso.

Marco teórico

El estudio se realizó considerando el enfoque de Sistemas, Sistema Pesquero, basado en los conceptos de sistema socio – ecológico y desarrollo sustentable, dado que permite identificar los aspectos críticos de la problemática pesquera y tener una visión integrada de dicha problemática.

El estudio del Sector Pesquero es de gran complejidad debido a la fuerte interacción entre la naturaleza – sociedad y tecnología. La cuestión central de la formulación de la política pesquera para una Pesca Responsable es que debe estar relacionada con otros aspectos de la realidad: lo social, lo económico, lo natural y lo jurídico institucional, dado que en última instancia, estos aspectos condicionarán su correcta formulación.

El funcionamiento del sistema pesquero, y por ende la formulación de la política pesquera, está condicionado por el entorno nacional e internacional. El sector pesquero argentino tiene un alto sesgo exportador por lo que los acuerdos internacionales que firma el país, las economías globalizadas y los mercados internacionales influyen fuertemente en las estrategias de políticas para la Pesca Responsable.

La actividad pesquera es una actividad esencialmente económica y el nivel de explotación de los recursos guardan una relación estrecha con la dinámica de los mercados, por lo tanto se debe considerar las repercusiones que el mercado y las medidas gubernamentales tienen sobre el medio ambiente y en especial sobre la sostenibilidad de los recursos pesqueros para lograr el objetivo de Pesca Responsable, (Bertolotti, et. al., 2008).

Fuentes de Información

Se utilizaron fuentes de Datos Secundarias Indirectas, trabajos del Grupo de Economía Pesquera Universidad Nacional de Mar del Plata – Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), consultas bibliográficas y consultas a organismos internacionales.

I. DEFINICIÓN Y TÉRMINOS DE SUBVENCIÓN PESQUERA

Existen distintos términos y definiciones del concepto de subvenciones pesqueras. En la literatura se encuentra términos como: ayudas, incentivos, programas gubernamentales, asistencia económica, destacándose los conceptos de subsidio y de subvenciones. Estos dos últimos vocablos se vinculan a la amplitud de la definición que se considere; el subsidio se refiere a una noción más restringida porque se entiende como toda ayuda financiera por parte del gobierno para el productor, en tanto que subvenciones es un término más amplio que incluye distintas actividades para promover y dinamizar determinados sectores económicos.

La multiplicidad de definiciones de subvención depende del punto de vista y del propósito analítico o normativo del analista. Éstas surgen de restringir o ampliar la noción general que la precisa como una asignación que da ayuda o auxilio económico otorgada por el gobierno a un sector determinado de la economía. Se la puede restringir expresando que la ayuda es financiera o se la puede ampliar exponiendo que es toda acción o inacción del gobierno que modifica los beneficios potenciales de una empresa y/o sector a corto, mediano o largo plazo. La FAO y la OMC utilizan el término subvención pero con distintos grados de amplitud en su definición.

El ASMC de la OMC (1994) considera que existe subvención cuando la práctica del gobierno implique una transferencia directa de fondos, cuando se condonan o no se recaudan ingresos públicos, cuando se proporcione bienes o servicios que no sean de infraestructura general- o compre bienes y cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios que otorgue un beneficio específico a una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de la producción.

La definición propuesta por la consulta de expertos de la FAO es más amplia que la correspondiente a la OMC, porque considera que las definiciones habitualmente empleadas por ese organismo no son suficientes para realizar un análisis íntegro de los efectos que producen las subvenciones en el sector pesquero. En FAO (2002, 28), los expertos entienden por subvenciones pesqueras a “las acciones o inacciones gubernamentales que son específicas para la industria pesquera y que modifican -aumentando o disminuyendo- los beneficios potenciales de la industria a plazos corto, medio o largo”³.

Sostenemos que no es conveniente clasificar una acción gubernamental como subvención por distintas razones: no hay un consenso en su definición, es un término que tiene una connotación negativa en muchas ocasiones, puede abarcar todos los instrumentos de política pesquera dependiendo de la amplitud de la definición y por último consideramos que lo relevante es analizar si contribuyen al desarrollo sustentable del sector pesquero. Por tal motivo, en este trabajo utilizaremos el término medida de asistencia gubernamental.

II. EFECTOS

Un hecho admitido por la comunidad internacional es la necesidad que los gobiernos tomen conciencia de la situación de las pesquerías, apliquen políticas eficaces para evitar el agotamiento de los recursos y el despilfarro de los insumos para contribuir al desarrollo sustentable del sector pesquero. Una acción gubernamental puede modificar las señales que transmiten los precios y por lo tanto alterar la información sobre la cual los agentes económicos del sector (consumidores, pescadores, industriales, asociaciones, cámaras) toman sus decisiones, pudiendo obstaculizar el logro de una Pesca Responsable.

II. a. Efectos inmediatos

Una medida de asistencia gubernamental afecta el comportamiento de los agentes económicos receptores cuando modifican los elementos sobre los cuales toman sus decisiones económicas, es decir los ingresos y costos de producción,

3 FAO, 2002. Informe de la consulta de Expertos sobre Identificación, Evaluación y Presentación de Informes de las Subvenciones en la Industria pesquera. Roma, 3-6 de diciembre de 2002. Departamento de Pesca de la FAO. Informes de pesca N° 698:91pp. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/Y4446s/y4446s00.pdf>

dado que una actividad se desarrolla hasta el punto en que el costo marginal iguala al ingreso marginal. En el corto plazo, las políticas que modifican los costos marginales son las que provocarán un cambio en el nivel de producción, lo que equivale a afirmar que cualquier variación en el precio de los factores variables se traduce en un cambio en el nivel de producción y beneficios. En cambio, aquellas que afectan los costos derivados de la utilización de los factores fijos de producción sólo varían el nivel de beneficios. En el largo plazo, todos los factores productivos son variables y, por lo tanto, modificaciones en sus costos alteran el nivel de producción óptima. Igualmente, este nivel de producción se altera si se modifica el ingreso marginal. Por lo tanto, una medida que implique una disminución de los costos marginales o un aumento en el ingreso marginal estimulará el nivel de producción y el esfuerzo pesquero. Una ayuda que permita disminuir o cubrir los costos fijos, si bien no implica un aumento en el nivel de producción incide en el nivel de beneficios y siempre que el acceso a la pesquería esté cerrado se mantendría el nivel de captura. El efecto sobre los receptores de una medida gubernamental es el primer impacto, que FAO (2004) denomina efectos inmediatos o de primer orden, también denominados respuesta de la oferta.

En la Tabla 1 se consideran algunas medidas y los posibles efectos sobre los receptores de las mismas.

Tabla 1: Efectos de las medidas de asistencia gubernamental sobre los receptores

Medida de asistencia	Efectos	
	costos	ingresos
Créditos blandos para renovación de embarcaciones	Reducción de costos fijos	
Subsidios por veda o paro biológico		Aumento de ingresos
Subsidios al combustible	Reducción de costos variables	
Sostenimiento de precios de productos		Aumento de ingresos
Infraestructura portuaria	Reducción de costos fijos y/o variables	

II.b Derrame de los efectos

Las medidas de asistencia se derraman a tres dimensiones: Comercio internacional, sostenibilidad del recurso y desarrollo socioeconómico, constituyendo los denominados efectos de segundo orden. Las controversias sobre las medidas de asistencia suelen referirse a estos efectos ya que respecto a los efectos inmediatos se suele estar de acuerdo. En FAO (2004, 3) se expresa: “De hecho, la mayoría de las personas relacionadas con las subvenciones y la pesca están de acuerdo en que los receptores directos de las subvenciones suelen estar mejor con las subvenciones que sin ellas, por lo menos a corto o medio plazo. Asimismo, parecen compartir la opinión de que es más frecuente que las subvenciones provoquen un cambio de estrategia de producción por parte del receptor, bien manteniendo sus actividades de pesca en situaciones en las cuales de no haber recibido una subvención las habría abandonado o produciendo más y/o con un costo más bajo al tratar de aumentar sus ingresos globales”⁴.

Dimensión Comercio Internacional

Las subvenciones pueden interferir en el mercado internacional de forma que proporcione una ventaja al sector pesquero distorsionando las relaciones competitivas entre los países quedando esta situación sujeta a las normas de la OMC. Las subvenciones tienen un impacto en la capacidad de exportar y en la capacidad de producir de los competidores no subsidiados. El impacto sobre las posibilidades de producción puede estar dado por los mayores costos de captura debido a que se debe aumentar el esfuerzo pesquero para capturar peces cuyos stocks están disminuyendo, o en la imposibilidad de pescar porque la población está extinta o porque se imponen medidas gubernamentales para establecer medidas que favorezcan el recurso y que impiden la pesca.

4 FAO, 2004. Consulta técnica sobre la utilización de subvenciones en el sector pesquero. Iniciativa técnica mundial sobre las subvenciones a la pesca. Roma 30 de junio – 2 de julio de 2004. TC SUB/2004/2.

En la comunicación al Grupo de Negociación sobre las Normas, realizada por Australia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Islandia, Nueva Zelanda y Perú (2002a,3) se expone "...en otros sectores la producción subvencionada en un país no tiene normalmente efecto en la capacidad de otro país para producir el artículo de que se trate; las distorsiones del comercio se manifiestan en forma de cambios de las posiciones competitivas relativas en el mercado de los productores en los países respectivos. En cambio, en el sector de la pesca las subvenciones pueden distorsionar también el acceso a poblaciones de peces compartidas, con lo que limitarán el acceso productivo de otros participantes al reducir un recurso agotable. Las consecuencias perjudiciales son diversas. Los países que no otorgan subvenciones y que tratan de limitar las capturas totales para salvaguardar una población de peces compartida pierden con ello, en beneficio de los países que otorgan subvenciones, las capturas suplementarias que esas subvenciones permiten obtener a los pescadores de los países que las otorgan. La competencia de flotas de pesca de altura subvencionadas puede hacer que para los países en desarrollo sea inviable, desde un punto de vista económico, desarrollar sus industrias pesqueras y obtener con ello acceso a todo el valor potencial de las capturas de sus zonas económicas exclusivas. Las subvenciones pueden ser un factor que contribuya al agotamiento de las poblaciones de peces, con graves consecuencias económicas, comerciales y ambientales para otros países con intereses productivos o ambientales en esos recursos. La notable reducción de muchas poblaciones de peces en los últimos decenios se debe a capturas muy superiores a los niveles sostenibles"⁵.

Dimensión Sostenibilidad del Recurso

Para analizar esta dimensión se debe tener en cuenta que, un aumento en las capturas de un pescador o de un sector afecta la capacidad de pesca de otros porque el pez es un bien rival, es decir, un pez capturado no está disponible para nadie más. Por otra parte, cuando el volumen pescado traspasa los límites de la captura máxima sostenible resulta afectado el stock del recurso que tiene consecuencias sobre el ecosistema. Las subvenciones buscan promover determinado comportamiento pero puede generar reacciones negativas sobre el recurso.

La OMC analiza las medidas detalladas en la Tabla 1, como posibles subvenciones a ser prohibidas porque pueden contribuir al exceso de capacidad y a la pesca excesiva. Los créditos blandos para la renovación de las embarcaciones estarían comprendidos en las "subvenciones a la construcción, reparación y modificación de embarcaciones" en las negociaciones en la OMC. En principio existe una opinión mayoritaria que considera que se deben prohibir por el exceso de capacidad existente en relación con los niveles de pesca sostenible, pero también se expresa que las modificaciones de embarcaciones destinadas a mejorar la seguridad de abordaje o mejorar la inocuidad de los alimentos, la adopción de aparejos o equipos favorables al medio ambiente o necesarios para dar cumplimiento a la ordenación pesquera deberían estar exentas.

Los subsidios al combustible son los más controvertidos y se los señala como la subvención más perjudicial dentro de las subvenciones a los costos de explotación y de toda la pesca. Se sostiene que al reducir un costo de operación que tiene una alta incidencia en los costos variables se contribuye directamente al exceso de capacidad y a la pesca excesiva, dado que se permitiría pescar más tiempo y más lejos, especialmente en la pesca de altura. Otros sostienen que no se perjudicaría el recurso si existe una ordenación adecuada.

Respecto a la infraestructura portuaria, algunos Miembros de la OMC consideran que son beneficiosas para la sostenibilidad porque en los puertos se realizan muchas actividades de control que ayudan a la Pesca Responsable. Otra posición es que reducen los costos de explotación y por lo tanto se deberían prohibir.

Referente a las medidas para el sostenimiento de los precios de los productos, los que abogan por una prohibición sostienen que se contribuye a que las empresas se mantengan en la actividad pesquera independientemente de su rentabilidad por lo que se estimula la pesca excesiva.

En una Comunicación de Nueva Zelanda al Grupo de Negociación sobre las Normas (2004a) se expresa: "prácticamente todos convienen en que algunas subvenciones tienen efectos negativos para el medio ambiente: refuerzan las tendencias de la pesca excesiva o de la sobre inversión. Estas subvenciones estimulan la pesca excesiva y la capacidad excesiva porque: 1) reducen los costos fijos y variables 2) mejoran los ingresos y los beneficios y 3) mitigan los riesgos"⁶.

5 OMC, 2002. El mandato de Doha en lo relativo a la consideración de las subvenciones a la pesca: cuestiones que se plantean. Comunicación de Australia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Islandia, Nueva Zelanda y Perú. Grupo de Negociación sobre las Normas. TN/RL/W/3

6 OMC, 2004. Subvenciones a la pesca: exceso de capacidad y explotación excesiva. Comunicación de Nueva Zelanda. TN/RL/W/154.

No obstante, algunos autores coinciden que no es la subvención, por sí misma, la que provoca una mayor presión sobre las poblaciones de peces, sino más bien el cambio efectivo en el esfuerzo de pesca que se deriva de la subvención, como lo expone Cox (2003), si el estado del recurso es crítico y la pesquería se maneja como acceso abierto cualquier medida que suponga el aumento del esfuerzo pesquero es perjudicial para el recurso. Los expertos de la FAO (2001, 8) sostienen que “Los efectos de las subvenciones dependerán de la medida en que se controla el esfuerzo de pesca. Cabría esperar que no aumente el esfuerzo y, por lo tanto, las capturas en el caso en que una pesquería esté ordenada de tal forma que el esfuerzo o el producto estén perfectamente limitados. En el caso de la limitación del producto, por ejemplo, habrá repercusiones en la economía de la pesquería, pero no, por definición, en el recurso. Si hubiera un control perfecto del esfuerzo, el efecto de la subvención sobre la sostenibilidad mediante aumentos de capital o trabajo o de eficiencia se contrastarían con una reducción compensatoria del esfuerzo”.⁷ También Rey Sanchez (2005, 12) expresa “...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”⁸.

Por lo tanto, los efectos de las medidas gubernamentales sobre el recurso dependen del manejo de la pesquería y de su estado, es por ello que se plantean muchas prohibiciones o exenciones de subvenciones específicas en la orbita de las negociaciones de la OMC que deberían depender de una ordenación adecuada.

Dimensión desarrollo socioeconómico

Esta dimensión se refiere a la contribución de las medidas gubernamentales para ayudar a las industrias nacientes, a los medios de subsistencia de los pescadores y la mitigación de la pobreza. Estas medidas contribuyen de manera directa y positiva a los medios de vida de las comunidades que dependen de la pesca, con independencia de sus posibles efectos en la sobrecapacidad. Es por ello, que cuando se debate sobre las subvenciones pesqueras, una de las cuestiones es el trato especial a los países en desarrollo y los menos adelantados.

III. LAS SUBVENCIONES PESQUERAS EN LA AGENDA DE LA OMC

Desde 1948 el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) fue el único instrumento multilateral por el que se rigió el comercio internacional. Los avances más importantes en la liberación del comercio internacional se realizaron por medio de las rondas celebradas bajo sus auspicios. La última y de mayor envergadura, desarrollada entre los años 1986 y 1994, fue la Ronda Uruguay y es la que dio lugar a la creación de la OMC y a nuevos acuerdos. Mientras que el GATT se había ocupado principalmente del comercio de mercancías, la OMC y sus Acuerdos abarcan actualmente el comercio de servicios y las invenciones, creaciones, dibujos y modelos que son objeto de transacciones comerciales (OMC, 2012).

A principio de los años 80, el Acuerdo General no daba respuestas a las situaciones del comercio mundial como lo había hecho 40 años atrás. Distintos hechos contribuyeron a disminuir la credibilidad y la efectividad del GATT: la globalización de la economía, la expansión del comercio de servicios, el aumento de las inversiones internacionales, la firma de acuerdos bilaterales de reparto del mercado y el establecimiento de subvenciones para mantener las posiciones en el comercio en un contexto recesivo. Estos acontecimientos impulsaron a los miembros del GATT a realizar un nuevo esfuerzo por reforzar y ampliar el sistema multilateral lo que se tradujo en la Ronda Uruguay (1986-1994), la Declaración de Marrakech y la creación de la OMC. Se sustituyó al GATT como organización internacional, pero el Acuerdo General sigue existiendo como tratado general de esta organización, actualizado como consecuencia de las negociaciones de la

7 FAO, 2001. Informe de la consulta de Expertos sobre incentivos económicos y Pesca Responsable. Roma, 28 de noviembre – 1º de diciembre de 2000. Informe de Pesca N° 638: 38pp. En: <http://www.fao.org/docrep/012/x9143s/x9143s00.pdf>

8 Rey Sánchez, M., 2005. Estudio de las subvenciones al sector pesquero. Instituto Universitario de Estudios marítimos (IUEM). Universidad de Coruña. Documento 4/2005.

Ronda Uruguay. La mayoría de los acuerdos de la OMC fueron resultado de esta ronda de negociaciones comerciales y se firmaron en la Conferencia Ministerial de Marrakech en abril de 1994. Entre estos acuerdos se encuentra el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias que somete a disciplina la utilización de subvenciones y reglamenta las medidas que los países pueden adoptar para contrarrestar los efectos de las mismas (OMC, 2012).

Los acuerdos de la Ronda Uruguay constituyen la base del actual sistema de la OMC pero se pueden volver a negociar y/o pueden añadirse nuevos acuerdos. De este modo, en la Cuarta Conferencia Ministerial, celebrada en Doha en noviembre del 2001, los gobiernos de los países Miembros de la OMC acordaron iniciar nuevas negociaciones. El conjunto se denomina Programa de Doha para el Desarrollo y comprende, entre otros temas, el iniciar las “negociaciones sobre las normas” de la OMC que abarcan tres temas: las medidas antidumping conocido como el artículo 6 del GATT, las subvenciones y los acuerdos comerciales regionales. En esta agenda se incluyó el tema de las subvenciones a la pesca con el objetivo de aclarar y mejorar las disciplinas respecto a este sector (OMC, 2012).

La labor relativa a las subvenciones lleva más de 15 años. En la VI Conferencia Ministerial celebrada en Hong Kong en el año 2005, hubo un acuerdo generalizado para fortalecer esas disciplinas, incluso prohibiendo determinadas subvenciones que contribuirían al exceso de capacidad y la sobrepesca y se impulsó a emprender nuevos trabajos para establecer la naturaleza, el alcance, la transparencia y la exigibilidad de esas disciplinas. Se abogó para que tales negociaciones incluyeran un trato especial para los Miembros en desarrollo y menos adelantados, dada la importancia del sector pesquero en estos países para el desarrollo, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria. Se encomendó al Presidente del Grupo de Negociación que preparara “textos refundidos del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias”, incluidas las subvenciones a la pesca (OMC, 2005)

Los primeros proyectos de textos refundidos sobre medidas antidumping y sobre subvenciones y medidas compensatorias fueron distribuidos a fines de noviembre de 2007. Respecto a las subvenciones a la pesca se propusieron nuevas disciplinas específicas para este sector contenidas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias en el Anexo VIII con forma de texto jurídico (OMC, 2007a). Su objetivo era facilitar la negociación para llegar a un resultado equilibrado donde se tuviera en cuenta los intereses de todos los participantes y constituía la primera etapa de una nueva fase de negociación que suponía debates intensos dentro del Grupo. El texto estaba estructurado en ocho artículos que comprendía las cuestiones siguientes: prohibición de determinadas subvenciones a la pesca, excepciones generales, trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros, disciplina general sobre el empleo de subvenciones, ordenación pesquera, notificaciones y vigilancia, disposiciones transitorias y solución de diferencias.

Entre las categoría de subvenciones que se incluyeron como prohibidas figuraban las subvenciones para la adquisición, construcción, reparación, renovación, modernización de las embarcaciones pesqueras; las conferidas para la transferencia de embarcaciones pesqueras o de servicios a terceros países; las destinadas a cubrir los costos de explotación de la pesca; las establecidas en forma de infraestructura portuaria; el sostenimiento de ingresos de personas físicas o jurídica y de productos; las derivadas de la transferencia de los derechos de acceso de un Miembro que lo haya adquirido de otro país situadas en la jurisdicción de otro y por último, las otorgadas a una embarcación que realizara pesca ilegal, no declarada o no reglamentada. Algunas prohibiciones se modulaban con excepciones generales y se contemplaba la situación de socorro ante desastres naturales.

Se consideraron a los países menos adelantados (PMA) exentos de estas disciplinas y para otros Miembros en desarrollo había flexibilidad para las subvenciones a la pesca de subsistencia en sus aguas territoriales. No obstante, se especificó que todas las excepciones (generales y/o de trato especial y diferenciado) estaban supeditadas a la observancia de determinadas disposiciones relativas a la ordenación pesquera.

La disciplina general sobre el empleo de subvenciones preveía un recurso en los casos en que un Miembro, mediante el empleo de cualquiera de las subvenciones prohibidas, causara agotamiento, perjuicio o creación de exceso de capacidad respecto a las poblaciones de peces transzonales o altamente migratorios cuyo recorrido se extienda a la ZEE de otro Miembro o a las poblaciones en las que otro Miembro tenga intereses pesqueros identificables. Estas situaciones se determinaban teniendo en cuenta la información disponible e incluso de otras organizaciones internacionales pertinentes.

Respecto a la ordenación pesquera se contemplaba que todo Miembro que otorgue o mantenga alguna subvención debía aplicar un sistema de ordenación pesquera de acuerdo a las prácticas internacionalmente reconocidas y un servicio de información respecto del mismo.

Las disposiciones sobre notificación y vigilancia exigían, entre otras cosas, que se notificara con antelación la concesión de la subvención para la que se invocara la excepción de trato especial y diferenciado. Las disposiciones sobre solución de diferencias presumían, salvo prueba en contrario, que las subvenciones no notificadas para las que se invocaran excepciones eran subvenciones prohibidas. También se concedían períodos de transición para que los Miembros compatibilizaran sus políticas pesqueras existentes en conformidad con las nuevas disciplinas.

La existencia de opiniones “muy divergentes” en el Grupo respecto a estas propuestas, hizo que el Presidente presentara en diciembre del 2008, una serie de preguntas detalladas que guiarían los debates posteriores, conocida como “hoja de ruta”. Se instaba a reflexionar y esforzarse para identificar las subvenciones que contribuyen al exceso de capacidad o a la sobrepesca. De este modo se podía determinar cuales deberían estar prohibidas y examinar las razones por las cuales no lo debían estar, considerando en esta labor las necesidades y particularidades de los Miembros en desarrollo (OMC, 2008).

Durante el 2009 se abordaron las preguntas planteadas en la hoja de ruta y terminado su examen se puso en marcha un proceso de consultas plurilaterales. Se recibieron y examinaron numerosas propuestas que revelaron opiniones muy divergentes sobre la naturaleza y el alcance de las disciplinas del sector. A fines de abril de 2011, el presidente del Grupo distribuyó distintos documentos en relación con el antidumping, las subvenciones y las subvenciones a la pesca, que plasmaban la labor del Grupo y los avances logrados en las negociaciones. Desde la primavera 2011, el Grupo no celebró más reuniones y según la OMC a octubre del 2011 existían pocas novedades en las negociaciones sobre las normas.

Respecto a las subvenciones a la pesca, se entregó un informe donde se presentaron los progresos en la negociación y las disparidades de posiciones que persisten entre los Miembros. Se expuso que la negociación presenta dificultades por el carácter interrelacionado de los elementos principales de las negociaciones (prohibición, excepciones generales, trato especial y diferenciado y ordenación pesquera) y la falta de acuerdo de conceptos básicos. Según el presidente, el estado de las negociaciones se encuentra en el mismo punto cuando se entregó la hoja de ruta en el 2008 y las posiciones se endurecieron (OMC, 2011a).

En la Tabla 2 se detalla el estado de debate de las principales cuestiones, diferenciado aquellas donde existe cierto grado de convergencia de aquellas en las cuales las discrepancias son mayores.

Tabla 2: Estado actual del debate sobre las cuestiones principales de las subvenciones pesqueras

CUESTIONES	ESFERAS DE DIFERENCIAS MAYORES	ESFERAS CON CIERTA CONVERGENCIA
SUBVENCIONES Y RECURSO		Las subvenciones contribuyen al estado crítico del recurso pesquero
PROHIBICIONES moduladas por excepciones generales	<p>Reflejo de las posiciones diferentes sobre las subvenciones que contribuyen al exceso de capacidad y la sobrepesca.</p> <p>Posiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prohibición amplia y estricta con excepciones estrictamente definidas - Enfoque condicional de la prohibición <p>Propuestas de prohibición de subvenciones construcción, reparación y modificación de embarcaciones los costos de explotación o a las actividades de elaboración en el puerto o cerca de él infraestructura sostenimiento de los ingresos sostenimiento de los precios prácticas de pesca destructivas pesquerías en situación de sobreexplotación</p>	Propuestas de prohibición de subvenciones a la transferencia de embarcaciones a las embarcaciones dedicadas a actividades ilegales, no declaradas o no reglamentadas a la transferencia ulterior por el gobierno del Miembro pagador de los derechos de acceso en el extranjero adquiridos en el marco de acuerdos de acceso a las pesquerías, a reserva de disposiciones relativas a los Miembros en desarrollo
SOCORRO PARA DESASTRE NATURAL		Deben permitirse como excepción a la prohibición
TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO (TED)	En cuanto a la forma en que debería estructurarse el trato especial y diferenciado, las excepciones concretas que deberían concederse y las circunstancias concretas que deberían darse, así como sobre las condiciones que deberían aplicarse a las diferentes excepciones. Flexibilidad para los países en desarrollo respecto a las actividades realizadas fuera de la ZEE del Miembro.	Deben formar parte de las nuevas disciplinas. Se basan en excepciones permanentes a varias prohibiciones, en diversas circunstancias y con sujeción a distintas condiciones. Los países menos adelantados (“PMA”) Miembros deberían tener el máximo de flexibilidad. Preferencia por cierto grado de diferenciación entre los países en desarrollo que no sean PMA. Asistencia técnica para aplicar las obligaciones impuestas por las nuevas disciplinas.
DISCIPLINAS GENERALES	En cuanto a detalles de lo que debería abarcarse y de cuáles serían las normas	Efectos desfavorables a poblaciones de peces en los que otro Miembro tienen intereses pesqueros
ORDENACIÓN PESQUERA	Función en las disciplinas. Rol que deberían desempeñar las organizaciones regionales de ordenación pesquera, entre otros la FAO.	Eelementos fundamentales y obligatorios que deberían aplicarse y que deberían orientarse en los instrumentos internacionales pertinentes sobre ordenación de la pesca (evaluación de las poblaciones; control de las embarcaciones y su equipo; medidas de control del esfuerzo o “gestión de la capacidad”; medidas de vigilancia, control y supervisión; medidas para asegurar la observancia).
NOTIFICACIÓN Y VIGILANCIA	Respecto a la naturaleza y el grado de detalle de la información a notificarse, el calendario de las notificaciones, el foro de los exámenes y la cuestión de si deben presumirse que las subvenciones no notificadas son prohibidas.	Las disciplinas deben contener disposiciones reforzadas, además de las existentes en el ASMC.

IV. NOTIFICACIONES DE LAS SUBVENCIONES PESQUERAS

En virtud del artículo 25 del ASMC, los Miembros deben notificar toda subvención que responda a la definición establecida en el Acuerdo y debe incluir la forma de la subvención, su cuantía, su objetivo de política o finalidad, su duración y datos estadísticos que permitan a otros Miembros evaluar los efectos en el comercio. La OMC (1998, 1999, 2001b) a partir de las notificaciones realizadas desde 1º de enero de 1995 hasta abril del 2001, clasifica a las posibles subvenciones pesqueras puntualizando que la lista no es exhaustiva ni tiene por objeto interpretar las notificaciones, tampoco se prejuzga la compatibilidad de los programas de subvenciones con las normas del ASMC o abrir juicio sobre sus efectos en los recursos pesqueros. Su finalidad es solamente ilustrar los tipos de subvenciones notificadas y exponer que el mecanismo de notificación constituye una fuente de transparencia. También se señala que la clasificación puede resultar arbitraria en algunos casos porque la información brindada en las notificaciones no siempre permite determinar con precisión la naturaleza de la subvención.

Se especifican cuatro grandes categorías: a) subvenciones al sector capturas; b) subvenciones a la industria de la construcción naval; c) subvenciones a la industria dedicada a la elaboración y/o venta de pescado obtenido de las capturas y d) otras subvenciones diversas en particular las relacionadas con la investigación y el desarrollo o la comercialización. Del total de notificaciones presentadas, el 63% se relacionan al sector capturas, el 26% a la cuarta categoría y los dos restantes grupos representan el 10%.

No obstante que un número considerable de países presentaron notificaciones, es una opinión ampliamente compartida del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC que el índice de cumplimiento respecto al número como al contenido de las notificaciones no es plenamente satisfactorio (OMC, 1998).

Cabe aclarar que la OMC se relaciona con otros organismos para entender y recabar información sobre la problemática de las subvenciones pesqueras. Así, el Comité de Comercio y Medio Ambiente tomó nota del Informe de la Consulta de Expertos de la FAO sobre Incentivos Económicos y Pesca Responsable. Actualmente la FAO sigue manteniendo una relación de cooperación con la OMC mediante intercambio de conocimientos técnicos.

V. POSICIONES DE ALGUNOS PAÍSES

Los países Miembro de la OMC vienen realizando, individual o colectivamente, diversas comunicaciones sobre las subvenciones pesqueras al Grupo de Negociación sobre las Normas de ese organismo internacional. De acuerdo a la OMC (2012) los debates respecto a las subvenciones pesqueras actualmente no se refieren a la cuestión de si habrá nuevas disciplinas, sino que el interés se centra en la estructura de las mismas. Los Estados Miembros que proponen disciplinas más fuertes abogan por una prohibición general de la mayoría de las subvenciones en el sector de la pesca con excepciones limitadas. Otros sostienen una posición opuesta estando a favor de un enfoque que prohibiría una lista acordada de subvenciones concretas que tengan los efectos perjudiciales identificados.

Los Estados Unidos admiten que las subvenciones concedidas en el mundo influyen en el agotamiento de algunos recursos pesqueros junto con regímenes de gestión ineficiente, si bien algunos programas de subvenciones comportan excesos de capacidad y sobrepesca, otros mitigan estos problemas al perseguir una mayor sostenibilidad. Está de acuerdo en perfeccionar la clasificación de la OMC de las subvenciones pesqueras. También hace hincapié en la necesidad de potenciar la calidad de las notificaciones con la finalidad de perfeccionar la evaluación y clasificación de las medidas. Propone una nueva disciplina que correspondería a subvenciones que se considerarían prohibidas a menos que los países que las hayan otorgado demuestren que no conllevan exceso de capacidad, sobrepesca o distorsiones en el mercado (Mathew, 2003). En su comunicación de fecha 21 de abril de 2010, apoyan una prohibición amplia como disciplina básica y excepciones minuciosamente definidas, así como un trato especial y diferenciado y efectivo para los Miembros en desarrollo. Enfatizan que las subvenciones destinadas a la reeducación, readaptación y la jubilación anticipada, entre otras, no deben estar prohibidas. Sostiene que los Miembros deberían mantener un debate más profundo sobre qué otros tipos de disposiciones de “seguridad social” no deberían estar prohibidos, al igual que las subvenciones destinadas a: mejorar la seguridad de una embarcación o su tripulación, adoptar artes de pesca selectivas, la cobertura de gastos relacionados con las medidas adoptadas para cumplir un régimen de conservación y ordenación de la pesca (notificación electrónica de las capturas, sistemas de vigilancia y de observadores), siempre que estas subvenciones no impliquen un aumento de la capacidad de pesca. Apoyan las subvenciones otorgadas para programas de desmantelamiento de las embarcaciones a condición de que sean desguazadas, los derechos de captura

sean revocados y los propietarios de dichas embarcaciones renuncien a la titularidad de esos derechos. Señalan que no deben establecerse distinción entre las condiciones de ordenación que deben regir en la pesquería nacional de un Miembro y las que deberían regir en las pesquerías internacionales, en las que haya poblaciones compartidas con otros Miembros. Es decir se deben exigir el cumplimiento de las mismas condiciones básicas antes de otorgar la subvención, con independencia del lugar en que se realice la pesca (OMC, 2010a).

La Unión Europea en una comunicación al Grupo de Negociación sobre las Normas (OMC, 2003) asevera que el exceso de capacidad en el sector es uno de los principales factores que contribuyen a la sobreexplotación de los recursos pesqueros en el mundo por lo que se considera imprescindible equilibrar la capacidad pesquera con las poblaciones de peces disponibles para favorecer la explotación sostenible de los mismos. Se afirma que este equilibrio sólo puede lograrse por la reducción de la capacidad por lo que sus medidas se concentran en el desguace de los buques pesqueros y en la eliminación progresiva de la ayuda pública a la renovación de la flota. Las medidas de ayuda para el equipo y modernización de los buques se deben limitar a mejorar la seguridad, la calidad de los productos, las condiciones laborales o a fomentar técnicas de pesca más selectivas, pero no se deberá aumentar la capacidad de captura del buque. Se sostiene que las normas de la OMC sobre la pesca deben establecerse de conformidad con las disciplinas reconocidas en ASMC y abogan por la prohibición de las subvenciones para aumentar la capacidad pesquera, si bien se observa que las subvenciones no son la causa única de todos los problemas en el sector y que la gestión adecuada de los recursos pesqueros es un factor decisivo para la explotación sostenible de los mismos. También se propone que se debe tener en cuenta las situaciones de los países en desarrollo y que la transparencia en las notificaciones es una condición indispensable para tratar eficazmente el problema de las subvenciones a la pesca. Se concluye que el fortalecimiento de las normas en materia de subvenciones a la pesca es un factor importante para garantizar el desarrollo sostenible.

La posición básica de Japón (OMC, 2002b) se divide en cuatro temas: 1) modo en que el ASMC aborda la cuestión de las subvenciones a la pesca, 2) la limitación del acceso a los recursos pesqueros, 3) los datos de las subvenciones a la pesca y la competencia técnica de los organismos internacionales y 4) el desarrollo sostenible de la pesca en los países en desarrollo. Respecto al primer tema se considera que la distorsión del comercio provocada por las subvenciones no es exclusivo del sector pesquero por lo tanto no se puede aceptar que estas subvenciones requieran disciplinas especiales. Se afirma que “quienes insisten en que las subvenciones a la pesca distorsionan el comercio deberían en primer lugar tratar por todos los medios de corregir la supuesta distorsión del comercio aplicando las disposiciones pertinentes del ASMC actualmente en vigor. Nos resulta difícil apoyar la idea de precipitarse a modificar el ASMC sin antes haber hecho ese esfuerzo. El problema, si radica en una deficiencia de las citadas disposiciones del ASMC, no se circunscribe al sector pesquero. La cuestión debería examinarse desde el punto de vista de la aclaración y mejora de las disciplinas aplicables a todos los sectores abarcados por el ASMC. En tanto no se ofrezca una explicación convincente sobre la naturaleza especial del sector pesquero en lo que respecta a la distorsión del comercio, no podemos menos que mostrarnos cautos frente a la idea de dar a las subvenciones a la pesca un trato distinto sobre la base de tal distorsión”. Se considera que respecto a la supuesta limitación del acceso a los recursos pesqueros comunes provocada por la explotación excesiva no hay ejemplos concretos que justifiquen dicha afirmación y tampoco queda claro como la pérdida de determinadas poblaciones compartidas puede causar una distorsión en el comercio. Se sostiene que sólo el 5 por ciento de las capturas mundiales se efectúan en caladeros de alta mar explotados simultáneamente por numerosos países y su gestión es una cuestión de ordenación de la pesca que debe quedar bajo la órbita de organizaciones competentes en esta materia de acuerdo a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). Respecto al tercer tema se sustenta que las estimaciones de la cuantía de las subvenciones no son fiables y que la OMC debería introducir mejoras en las notificaciones para verificar los hechos y fomentar una mejor comprensión de las subvenciones, cuestión que debería examinarse de un modo global y no por sectores porque se trata de un aspecto del funcionamiento del ASMC aplicados a todos los sectores abarcados por éste. Se expone que los debates sobre las políticas a seguir deberían continuar sobre la base de estudios científicos que muchos organismos internacionales como la FAO, la APEC o la OCDE han realizado. Por último, respecto al desarrollo de la pesca en los países en desarrollo, se le debería conferir la debida importancia, siempre que las subvenciones no perjudiquen a una explotación sostenible de los recursos pesqueros.

Corea (OMC, 2002c) también cuestiona la relación entre las subvenciones y la sobrepesca y sostiene que el establecimiento de normas especiales para el sector de la pesca fragmentaría el ASMC.

China subraya la importancia de tener en cuenta los efectos de las subvenciones en el comercio, en el medio ambiente y en el desarrollo sostenible y la importancia de convenir un trato especial y diferenciado a los países en

desarrollo. Asimismo defiende las subvenciones que contribuyen a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible de los recursos pesqueros. Respalda la consolidación de los procedimientos de notificación para garantizar que los países brinden información detallada sobre las subvenciones, (Mathew, 2003).

Argentina, Chile, Ecuador, Filipinas, Nueva Zelanda y Perú en su comunicación al Grupo de Negociación sobre las Normas (OMC, 2004b) sostienen que las subvenciones perjudiciales otorgadas a la pesca son un factor importante, aunque no el único, que contribuye al agotamiento de las poblaciones de peces del mundo y corresponde abordarla dentro de la esfera de competencia de la OMC. Consideran que se debe prestar atención al trato especial y diferenciado. Dichos países sostienen una prohibición de carácter amplio pero que se aplica de un modo diferente a otras propuestas realizadas dentro de este enfoque. Se propone comenzar con una prohibición de las subvenciones que benefician a la industria pesquera y en las negociaciones se identificarían y definirían las excepciones a esta prohibición. Sostienen que esta propuesta ofrece una estructura sencilla y exigible porque “se apoyan en una base sólida dentro del contexto del ASMC”, flexible ya que “no equivale a una prohibición general de todas las subvenciones a la pesca. ...el alcance exacto de la prohibición de base amplia será determinado por el número de subvenciones que se acuerde deban quedar excluidas de esa prohibición.”. Estas características inducirían a una mayor transparencia con respecto a las subvenciones pesqueras porque sostienen “que dará un fuerte incentivo a los Miembros para que comuniquen los programas que desean mantener”⁹.

Amigos del Pez (grupo de países compuesto por Australia, Chile, Ecuador, Islandia, Nueva Zelanda, Perú, Filipinas y Estados Unidos), promueven que se mejoren las disciplinas de la OMC en este sector para controlar las subvenciones que, según ellos, dan lugar a la sobrecapacidad y la sobrepesca.

Argentina entiende que la OMC puede, de acuerdo a sus competencias, contribuir sustantivamente a la conservación de los recursos, por medio de disciplinas a las subvenciones que distorsionan la producción, el comercio y la sustentabilidad de los recursos pesqueros (OMC, 2007b). Apoya la intensificación de la labor del Grupo de Negociación de Normas en el establecimiento de disciplinas adecuadas al sector pesquero, teniendo en cuenta que el establecimiento de una prohibición amplia de las subvenciones con efectos distorsivos sobre el comercio y la producción que impactan negativamente en los recursos pesqueros contribuirá a restablecer las poblaciones de peces. Aboga por un diseño del trato especial y diferenciado consistente con las prioridades de desarrollo, de reducir la pobreza, asegurar los medios de subsistencia y mejorar la seguridad alimentaria de los países en desarrollo y menos adelantados, de modo que no se reduzca solamente a mayores plazos o al establecimiento de criterios que no permitan tomar en cuenta las distintas necesidades y prioridades de aquellos países, (OMC, 2006).

Recientemente, las Economías Pequeñas y Vulnerables (cuyo mandato figura en el párrafo 35 de la Declaración Ministerial de Doha y el párrafo 41 de la Declaración Ministerial de Hong Kong) presentaron una propuesta a fin de incluir flexibilidad adicional para estas economías dado las particularidades que presentan en el contexto de la pesca. Afirman que las subvenciones que generalmente otorgan estas economías son de pequeña magnitud y, en la etapa de desarrollo en que se encuentra muchas de ellas, tampoco están en condiciones de otorgar subvenciones. Sostienen que en este contexto la incidencia de las economías pequeñas y vulnerables en el exceso de capacidad y la sobrepesca es insignificante. Sin embargo, estas economías tienen una fuerte dependencia económica del sector pesquero, por lo que cualquier disciplina que se establezca tendrá repercusiones en el mantenimiento de los medios de subsistencia básicos, la supervivencia económica y el desarrollo sostenible, por lo que necesitan tener un margen de actuación más flexible a fin de equiparse para explotar mejor sus propios recursos, dentro de unos límites sostenibles. Sostienen que la mayor carga debería recaer en los Miembros que han venido otorgando las subvenciones de mayor magnitud causantes de daño. Las Economías Pequeñas y Vulnerables aceptaron otras disciplinas relativas a las subvenciones a la pesca, incluidas la destinadas a aumentar la transparencia. También, aceptaron el principio de subordinación de las exenciones relativas al Trato Especial y Diferenciado (TED) a un conjunto básico de criterios de ordenación pesquera fácilmente aplicables en los países en desarrollo, (OMC, 2010b).

9 OMC, 2004. Subvenciones a la pesca. Comunicación de la Argentina, Chile, Ecuador, Filipinas, Nueva Zelanda y Perú. Grupo de negociación sobre las Normas. TN/RL/W/166.

Brasil, China, la India y México, abogan también por un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros y países menos adelantados, teniendo en cuenta la importancia del sector pesquero para el desarrollo, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria. Proponen presentar una definición de la pesca artesanal y pequeña escala basada en criterios socioeconómicos y en lo que respecta a la pesca en mayor escala, utilizar criterios en torno a los derechos de los Miembros en virtud del derecho del mar. Sugieren dos tipos de análisis para las situaciones en las que se consideren que existen efectos desfavorables en la pesca: un análisis completo en el que el Miembro reclamante tendría que demostrar que se dan dichos efectos; y uno simplificado, en el que sólo habría que demostrar los aspectos que se presentan como “métodos abreviados”. Sostienen que en el Acuerdo final deberían incluirse únicamente los elementos básicos de los sistemas de ordenación pesquera, para que de esta manera, los Miembros los apliquen en forma correcta adecuándolos a sus realidades. Consideran que existe efectos desfavorables en la pesca cuando: a) un Miembro que invoque cualquiera de las excepciones previstas (art. II y los párrafos 3 y 4 del art. III), no disponga de un sistema nacional de ordenación pesquera; b) cualquier subvención (art. I) se utilice para pescar poblaciones de peces que hayan sido declaradas sobreexplotadas, agotadas o en recuperación; o c) dé lugar a un aumento de la capacidad de pesca (aumento de arqueo bruto, bodega, potencia de los motores) sobre poblaciones de peces que hayan sido declaradas sobreexplotadas, agotadas o en recuperación (OMC, 2010c).

Para Argentina y Chile el TED cobra particular relevancia por la combinación de dos elementos que no se encuentran simultáneamente en otras disciplinas: sostenibilidad y desarrollo, por lo que entienden que se debe negociar disciplinas (que promuevan un equilibrio entre ambos objetivos) que sean lo suficientemente flexibles y dinámicas para que puedan adaptarse a los cambios tecnológicos y de desarrollo. Consideran que para las poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad, el apoyo gubernamental puede ser la única forma de establecer programas de seguridad alimentaria y de mejora de calidad de vida de la población, por lo que proponen que las disposiciones de TED sean sustantivas y capaces de responder a las necesidades de desarrollo, subsistencia y seguridad alimentaria, a través de parámetros claros que definan situaciones objetivas en que podrán otorgarse o mantenerse las subvenciones, para que no representen una amenaza para los recursos pesqueros. Por lo tanto, sostienen que un país podrá otorgar o mantener subsidios a la actividad pesquera cuando: existan recursos pesqueros sub-explotados o inexplorados en su ZEE; exista insuficiente capacidad pesquera para explotar los recursos en forma sostenible; y cuando las mejoras en la infraestructura portuaria estén de conformidad con el Código de Conducta de la FAO. No obstante lo explicitado, consideran que no necesariamente debe darse un cambio en la estructura de la disciplina sobre TED, que se basa en tres elementos fundamentales: a) definición de los beneficiarios de TED (Miembros en desarrollo y países menos adelantados); b) condiciones requeridas para acceder al beneficio (enfocadas al cumplimiento de exigencias de sostenibilidad y transparencia); y c) excepciones a las condicionalidades (restringidas al caso de los países menos adelantados Miembros de la OMC y a las actividades de subsistencia vinculadas con el pescador y su familia en el territorio de los países en desarrollo Miembros), (OMC, 2011b).

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La necesidad de tomar medidas que permitan afrontar la crisis que enfrentan los recursos pesqueros impulsó a los países Miembros de la OMC a incluir a las subvenciones pesqueras en la agenda de este organismo.

Sin lugar a dudas, las subvenciones que tienen efectos distorsivos en el comercio quedan comprendidas en la normativa de la OMC, que deberían prohibirse si contribuyesen a la sobrepesca. De este modo las medidas gubernamentales que no afectan el comercio pero alteran las estrategias de producción y tienen un impacto sobre la sostenibilidad del recurso no entrarían en el ámbito de competencia de este organismo. Sin embargo, como no hay consenso sobre la definición de subvenciones y debido a que en el ámbito de la OMC existen fuertes procedimientos de obligación y cumplimiento para los países Miembros, la mayoría de éstos abogan por perfeccionar sus disciplinas para incorporar la dimensión medio ambiental a la dimensión comercial de las subvenciones pesqueras, de tal modo de contribuir a la Pesca Responsable.

La Argentina, como la mayoría de los países, sostiene que son diversos los factores que contribuyen al agotamiento de las poblaciones de peces pero adhiere a que las subvenciones perjudiciales otorgadas a la pesca deben abordarse dentro de la esfera de la competencia de la OMC.

Si bien es muy importante que se analice la mejora de las disciplinas en cuestión pesquera, se debe tener en cuenta que los impactos de las subvenciones en la sostenibilidad de los recursos icticos dependen de la eficacia de la ordenación pesquera, por lo que el avance en la órbita de la OMC no tendrá ningún efecto favorable sobre la sostenibilidad del recurso si los países no mejoran sus políticas en el sector.

Si lo que se pretende es impedir la sobrecapacidad o la sobrepesca, lo que se debe analizar son las repercusiones de las medidas gubernamentales sobre el medio ambiente, independientemente que sean consideradas o no subvenciones. El manejo de un recurso pesquero es un proceso complejo que requiere ser abordado integrando su biología y ecología con factores socioeconómicos e institucionales que afectan tanto al comportamiento de los usuarios como a los responsables de su administración.

La pesca es una actividad esencialmente económica, el componente económico- productivo determina la existencia misma de la actividad. Para los países en desarrollo y los menos adelantados los efectos de la sobreexplotación de los recursos no dependen tanto de la magnitud del fenómeno en sí, como de la estructura económica afectada, lo que dificulta aún más alcanzar el desarrollo sustentable.

Actualmente, no se avanzó hacia la coincidencia en el debate sobre las propuestas. Es difícil comprender como ante la aceptación generalizada de la necesidad de enfrentar el problema común de sostenibilidad del recurso pesquero, no se puede lograr la convergencia entre los distintos países. Una de las posibles justificaciones puede estar dada por la forma que asume el comportamiento de los agentes económicos del sector pesquero, la pesca suele compararse con el dilema del prisionero. Esta es una situación en la que cada individuo realiza la actividad que produce mayores beneficios independientemente de lo que haga el otro, pero cuando todos los individuos adoptan la misma medida el resultado es peor para todos. La búsqueda de beneficios individuales sin tener en cuenta los efectos sobre el sistema pesquero, lleva a la sobrepesca con sus implicancias socioeconómicas y medioambientales, sino existe una política de Pesca Responsable o la misma es deficiente.

El reto es lograr acuerdos que promuevan la sostenibilidad del recurso respetando al mismo tiempo las preocupaciones de política pesquera de los países Miembros de la OMC, especialmente los países en desarrollo y menos adelantados.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- APEC, 2000. Study into the nature and extent of subsidies in the fisheries sector of APEC Members Economies. Fisheries Working Group. Asia –Pacific Economic Cooperation (APEC). Alexandra Point (Singapore).
- Bertolotti, M.I., Errazti, E., Gualdoni, P. y Pagani, A., 2008. Principios de Política y Economía Pesquera. 1a edición, Buenos Aires, Dunken, 240 p. ISBN 978-987-02-2085-4
- Cox, A, 2003. Subsidies and deep-sea fisheries managment: policy issues and challenges. Fisheries Division, OECD. www.oecd.org/dataoecd/10/27/24320313.PDF
- FAO, 1992. El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1992. Circular de Pesca N° 853.
- FAO, 2001. Informe de la consulta de Expertos sobre incentivos económicos y Pesca Responsable. Roma, 28 de noviembre – 1° de diciembre de 2000. Informe de Pesca N° 638: 38pp. En: <http://www.fao.org/docrep/012/x9143s/x9143s00.pdf>
- FAO, 2002. Informe de la consulta de Expertos sobre Identificación, Evaluación y Presentación de Informes de las Subvenciones en la Industria pesquera. Roma, 3-6 de diciembre de 2002. Departamento de Pesca de la FAO. Informes de pesca N° 698:91pp. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/Y4446s/y4446s00.pdf>
- FAO, 2004. Consulta técnica sobre la utilización de subvenciones en el sector pesquero. Iniciativa técnica mundial sobre las subvenciones a la pesca. Roma 30 de junio – 2 de julio de 2004. TC SUB/2004/2.
- Gualdoni, P. y Errazti, E., 2008. La OMC y las Subvenciones pesqueras. Revista FACES N° 30/2008. ISSN 0328-4050. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. UNMDP. ISBN 0328-4050.

- Mathew, S., 2003. A la pesca de subvenciones. Revista Samudra. Pp.16-23
- Milazzo, M., 1998. Subsidies in World fisheries: a reexamination. World Bank Technical Paper N° 406
- OMC, 1994. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. En: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm_01_s.htm. [Fecha de consulta: 9 de abril de 2012]
- OMC, 1998. Normas del GATT/OMC sobre subvenciones y ayudas otorgadas en la industria pesquera. Nota de la Secretaria. Comité de Comercio y Medio Ambiente. WT/CTE/W/80.
- OMC, 1999. Normas del GATT/OMC sobre subvenciones y ayudas otorgadas en la industria pesquera. Nota de la Secretaria. Addendum. Comité de Comercio y Medio Ambiente. WT/CTE/W/80/Add.1
- OMC, 2001a. Declaración ministerial de la OMC, DOHA 2001. WT/MIN(01)/DEC/1
- OMC, 2001b. Normas del GATT/OMC sobre subvenciones y ayudas otorgadas en la industria pesquera. Actualización de las notificaciones de conformidad con el Acuerdo SMC. Nota de la Secretaria. Addendum. Comité de Comercio y Medio Ambiente. WT/CTE/W/80/Add.2
- OMC, 2002a. El mandato de Doha en lo relativo a la consideración de las subvenciones a la pesca: cuestiones que se plantean. Comunicación de Australia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Islandia, Nueva Zelanda y Perú. Grupo de Negociación sobre las Normas. TN/RL/W/3.
- OMC, 2002b. Posición básica del Japón en la cuestión de las subvenciones a la pesca. Comité de Negociaciones sobre las Normas. TN/RL/W/11.
- OMC, 2002c. Opiniones de Corea acerca de los debates sobre las subvenciones a la pesca en el marco del programa de Doha para el Desarrollo. TN/RL/W/17.
- OMC, 2003. Comunicación de las Comunidades Europeas al Grupo de Negociación sobre las Normas – subvenciones a la pesca. TN/RL/W/82.
- OMC, 2004a. Subvenciones a la pesca: exceso de capacidad y explotación excesiva. Comunicación de Nueva Zelanda. Grupo de negociación sobre las Normas. TN/RL/W/154.
- OMC, 2004b. Subvenciones a la pesca. Comunicación de la Argentina, Chile, Ecuador, Filipinas, Nueva Zelanda y Perú. Grupo de negociación sobre las Normas. TN/RL/W/166.
- OMC, 2005. Conferencia Ministerial Sexto período de sesiones, Anexo D: Normas. Medidas antidumping y subvenciones y medidas compensatorias, incluidas las subvenciones a la pesca. WT/MIN(05)/W/3
- OMC, 2006. Subvenciones a la pesca: trato especial y diferenciado. Comunicación de la Argentina. Grupo de Negociación sobre las Normas. TN/RL/GEN/138.
- OMC, 2007a. Proyecto de textos refundidos del Acuerdo antidumping y el Acuerdo SMC presentados por el presidente. Grupo de Negociación sobre las Normas. TN/RL/W/213.
- OMC, 2007b. Subvenciones a la pesca: Trato especial y diferenciado. Comunicación de la Argentina. Revisión. Grupo de Negociación sobre las Normas. TN/RL/GEN/138/Rev.1
- OMC, 2008. Nuevos proyectos de textos refundidos del Acuerdo antidumping y el Acuerdo SMC presentado por el Presidente. Grupo de Negociación sobre las Normas. TN/RL/W/236
- OMC, 2010a. Subvenciones a la pesca - artículos I.2, II, IV Y V. Comunicación de los Estados Unidos. Grupo de Negociación sobre las Normas. TN/RL/GEN/165.
- OMC, 2010b. Propuesta de texto a fin de incluir flexibilidad adicional para las economías pequeñas y vulnerables en el artículo III del proyecto de texto del presidente sobre las subvenciones a la pesca. Comunicación de las economías pequeñas y vulnerables. Grupo de Negociación sobre las Normas. TN/RL/GEN/162.

OMC, 2010c. *Subvenciones a la pesca: trato especial y diferenciado. Comunicación del Brasil, China, La India Y México. Grupo de Negociación sobre Las Normas. TN/RL/GEN/163.*

OMC, 2011a. *Comunicado del Presidente al Grupo de Negociación sobre las Normas. TN/RL/W/254.*

OMC, 2011b. *Subvenciones a la pesca: trato especial y diferenciado. Comunicación de argentina y chile. Grupo de Negociación sobre Las Normas. TN/RL/GEN/173.*

OMC, 2012. *Entender la OMC: Información básica. Los años del GATT: de La Habana a Marrakech. En: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm#rounds. [Fecha de consulta: 9 de abril 2012]*

Porter, G., 1998. *Fisheries subsidies, overfishing and trade. United nations Environment Programme (UNEP), Geneva (Switzerland). Environment and Trade Report N°16.*

Rey Sánchez, M., 2005. *Estudio de las subvenciones al sector pesquero. Estudio de las subvenciones al sector pesquero. Instituto Universitario de Estudios marítimos (IUEM). Universidad de Coruña. Documento 4/2005.*

Schrank, W., 2004. *Introducción a las subvenciones pesqueras. Documento Técnico de Pesca N° 437. FAO. Roma.*

SOFIA - FAO, 2008. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura (SOFIA).*

UNCTAD, 2004. *Incentivos. Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo.*

LATN 

Red Latinoamericana
de Política Comercial

Rede Latino-Americana
de Política Comercial

Latin American
Trade Network



FLACSO ARGENTINA

Ayacucho 551, C1026AAC | Buenos Aires, Argentina

Teléfono: + 54 11 52 38 93 00

Fax: + 54 11 43 75 13 73

Contacto y suscripciones: latn@latn.org.ar