

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



*Nulan*

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

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

**+info <http://nulan.mdp.edu.ar/2233/>**

## CAPÍTULO 5 SUBVENCIONES

PATRICIA GUALDONI  
MARÍA I. BERTOLOTTI

Las subvenciones constituyen un instrumento de política económica para satisfacer algunas necesidades de interés general de la sociedad. Las subvenciones se otorgan con el propósito de lograr distintos objetivos de política económica como: estabilizar los precios al productor o al consumidor; apoyar la distribución y comercialización de los bienes; alentar el consumo de un bien de mérito como la educación o la conservación del medio ambiente; incentivar la inversión; cubrir impactos financieros; promover la innovación tecnológica; lograr la coincidencia entre los intereses privados y sociales; fortalecer industrias que se las considera importantes; ofrecer suministro estable de bienes de consumo o industriales; fomentar el empleo; proteger a las industrias nacionales de la competencia de productos importados o, alternativamente, para fomentar la exportación.

Las subvenciones pueden tener impactos positivos como adversos en la economía y adquieren un carácter contencioso cuando favorecen a un sector en detrimento de otro, restringen la competencia, causan impactos ambientales adversos o distorsionan el comercio.

Los debates y los estudios sobre las subvenciones en el sector pesquero demuestran que es un tema complicado por su carácter conflictivo, las numerosas definiciones, la falta de transparencia y además, como lo afirma Schrank (2004), es hasta políticamente poco prudente admitir que una política implica una subvención cuando se está promoviendo su eliminación en el entorno de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El debate sobre las subvenciones pesqueras comenzó hace poco más de una década. 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”, en el que concluía 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.

El interés en el tema aumentó en los años siguientes, lo que tuvo su reflejo en distintas publicaciones de organismos internacionales, como las del Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la FAO. En la Cuarta Reunión Ministerial de la OMC, celebrada en Doha en el año 2001, se dio una directiva explícita para que en la siguiente Ronda se mejorara la disciplina de la OMC en el control de las subvenciones pesqueras. Actualmente, el debate sobre el tema continúa pero el centro de atención se ha desplazado desde la definición hacia la clasificación de las subvenciones.

Los argumentos utilizados para establecer subvenciones son los siguientes:

**Industria naciente.** El gobierno proporciona el capital inicial para que una industria nacional se afiance y sea competitiva internacionalmente. En tal caso, el gobierno podría subvencionar la industria mediante préstamos, aportaciones de capital, protección arancelaria o incentivos fiscales hasta llegar a ser autosuficiente, momento en que se las eliminaría. Cuando la empresa se vuelve dependiente de la ayuda y no intenta o no logra alcanzar niveles de eficiencia económica, la defensa de esta medida está dada por la protección del empleo.

**Empresa grande e importante en peligro de cesar sus operaciones.** En los casos en que existan graves consecuencias económicas para otros sectores y en el nivel de empleo, el gobierno puede ayudar directamente a la empresa con dinero o aportaciones de capital, préstamos o garantías de préstamos; puede dejar que la empresa cierre pero intervenir con distintas medidas para que no se produzcan efectos sobre otras empresas; puede brindar asistencia económica y social para las personas que quedan sin empleo.

**Incentivos para estimular a los agentes económicos.** Cuando se considera el medio ambiente como bien meritorio y se trata de inducir conductas ambientales favorables.

Las subvenciones se consideraban en general como socialmente útiles desde la década del 50, especialmente las relacionadas con los programas de asistencia a la industria naciente. A medida que se modifican las posturas sobre el rol del Estado en la economía, es menos frecuente suponerlas acertadas, si bien habitualmente se las acepta como instrumento para internalizar los efectos externos de las actividades.

Según SOFIA-FAO (2004), para el sector pesquero se subvencionó a los pescadores en el siglo XVII de la colonia de Massachussets con exenciones del servicio militar y de algunos impuestos. Gran Bretaña concedió monopolios para estimular la pesca en la actual costa atlántica del Canadá. A mediados del siglo XIX, Noruega encargó a científicos que investigaran las fluctuaciones en las capturas de peces. A finales del siglo XIX, un banco gubernamental de Islandia concedió préstamos para la compra de barcos pesqueros. Perú, a comienzos del decenio de 1970, implementó un programa de inversiones en infraestructura y equipo de pesca. Desde 1960 y durante 15 años, el gobierno chileno utilizó exenciones de impuestos sobre la renta y derechos de importación de equipo industrial para desarrollar sus pesquerías. Durante un cuarto de siglo, desde mediados del decenio de 1960, Brasil desarrolló su sector pesquero utilizando distintos tipos de exenciones fiscales.

### **Definiciones de subvención**

En general, se entiende por subvención una ayuda o auxilio económico otorgado por el gobierno a un sector determinado de la economía. Esta definición se la puede limitar o ampliar de tal manera que casi todos los programas gubernamentales podrían ser considerados como subvenciones. Se la puede restringir expresando que la ayuda es financiera o ampliarla diciendo que es toda acción o inacción del gobierno que modifica los beneficios potenciales de una empresa a corto, mediano o largo plazo. Entre estos dos extremos hay una multiplicidad de definiciones posibles, que dependen de cada punto de vista y del propósito analítico o normativo.

No sólo existen distintas definiciones sino también diferentes vocablos para referirse a la misma idea como: ayudas, incentivos, programas gubernamentales, asistencia económica, destacándose los conceptos de subsidio y de subvenciones. Estos dos últimos términos se vinculan a la amplitud de la definición que se considera; 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 FAO y la OMC utilizan el término subvención con distintos grados de amplitud en su definición.

En FAO (2003c, 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”. Los términos empleados en esta definición se precisan en la forma siguiente:

**Gobierno.** Incluye órganos estatales y públicos, no necesariamente vinculados al sector pesquero, del país analizado y de otros países distintos en el que existe una subvención. No constituyen subvenciones los patrocinios de empresas privadas.

**Industria pesquera.** Se concibe a todos los subsectores productivos del sector de la pesca como todos los tipos de industrias de insumos, incluyendo el transporte y otros servicios de apoyo, la pesca de captura, la acuicultura, elaboración y comercialización. Abarca a todos los productores y operadores, tanto en pequeña como en gran escala, dedicados a actividades pesqueras deportivas, de subsistencia y comerciales.

**Beneficios potenciales.** Se entiende la rentabilidad general de la industria pesquera. Aunque las subvenciones influyen en los beneficios a corto, medio y largo plazo, la guía se centra en los efectos financieros más directos a corto plazo.

**Específica.** Todo lo que es diferente al punto de referencia de normalidad es específico y, por lo tanto, subvención. Se espera que, en el futuro, los países acuerden lo que es “normal” de forma que las subvenciones pesqueras se definan y midan como desviaciones de tales condiciones.

El Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) de la OMC (1994) integra los Acuerdos de la Ronda Uruguay y se basa en el acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT). Sus funciones son: someter a disciplina la utilización de subvenciones y reglamentar las medidas que los países puedan adoptar para contrarrestar sus efectos. El Acuerdo SMC establece que deben reunirse tres elementos básicos para que exista subvención:

La práctica debe implicar una **contribución financiera** como las donaciones, préstamos, aportaciones de capital, garantías de préstamos, la condonación o ausencia de recaudación de ingresos públicos (incentivos fiscales), aportación de bienes o servicios que no sean

de infraestructura general y la compra de bienes; o **alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios** en el sentido del artículo XVI Subvenciones del GATT.

**De un gobierno o de cualquier organismo público** en el territorio de un miembro. Para que una contribución financiera sea una subvención, debe ser realizada por un gobierno o cualquier organismo público, o siguiendo sus instrucciones, en el territorio de un miembro. En consecuencia, el acuerdo se aplica a las medidas de los gobiernos nacionales, las de gobiernos subnacionales y a las de organismos públicos como las empresas de propiedad estatal.

**Que otorgue un beneficio.** Una contribución financiera de un gobierno no es una subvención sino confiere un beneficio. En muchos casos, su valoración es compleja; el acuerdo SMC no proporciona una orientación completa acerca de esta cuestión y no existe acuerdo en si la existencia de un beneficio debe determinarse según criterios comerciales o según el costo para el gobierno que subvenciona.

No obstante, que una medida reúna los requisitos anteriores, solamente está sujeta al acuerdo si fue concedida específicamente a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de la producción. El principio básico es que una subvención que distorsiona la asignación de recursos en una economía debería estar sujeta a una disciplina. Si una subvención está muy extendida en el sistema económico, se supone que no hay distorsión en la asignación de recursos.

Se prevén normas especiales para los países en desarrollo y se reconocen tres categorías de país; el trato que reciben es más favorable cuanto menor es el nivel de desarrollo.

El pescado y los productos del pescado quedaron comprendidos en los capítulos 1 a 24 del sistema armonizado de aduanas en las negociaciones de la Ronda de Uruguay; en consecuencia, las subvenciones en la industria pesquera están plenamente sujetas a las disciplinas del Acuerdo SMC.

La definición de FAO (2003c) es más amplia que la correspondiente a la OMC, porque este organismo sólo 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 tanto, 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 SMC, si bien se aplica a los incen-

tivos 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). La definición amplia propuesta por la consulta de expertos de la FAO se debe a que consideran que las definiciones habitualmente empleadas no son suficientes para realizar un análisis íntegro de los efectos que producen las subvenciones en el sector pesquero.

En los análisis macro y micro económicos se utiliza el concepto de subsidio que está asociado a un beneficio que otorga el gobierno a personas físicas o jurídicas destinado al fomento de una actividad o comportamiento de interés público o social. Los subsidios pueden afectar la demanda o la oferta de un bien en general al ser determinantes del comportamiento del consumidor y del productor; constituyen el caso opuesto al establecimiento de un impuesto.

En la administración ambiental y económica, se utiliza el término incentivos a los estímulos que se ofrece a una persona, grupo o sector de la economía con el fin de elevar la producción, mejorar los rendimientos; en definitiva buscan modificar decisiones y comportamientos para alcanzar un determinado objetivo, tratan de afectar los costos e ingresos de distintas alternativas a las que se enfrentan los agentes económicos, para alcanzar una situación satisfactoria; se afectan los factores que influyen en la racionalidad del agente económico, a diferencia de los legales, mediante los que se estipula un comportamiento considerado deseable que se debe cumplir. “Los instrumentos de política basados en incentivos económicos pueden ser métodos poderosamente eficientes para lograr objetivos de **asignación**” (Costanza, *et al.*, 1999: 212).

En los sistemas de incentivos, los instrumentos económicos tradicionales son los subsidios y los impuestos que denotan la idea de premios y castigos. Uno de los objetivos de los subsidios en la política pesquera es el de lograr la coincidencia entre los intereses privados y los intereses sociales; Pigou (1920) propone los impuestos y los subsidios como correctivos de los efectos externos. El término subsidio es más restringido que el de subvención y se lo define como ayudas **fiscales** (desgravaciones, exenciones) y **financieras** (inversiones, donaciones, ayudas especiales) del gobierno a los productores (pescadores, empresas, industrias) para aumentar sus ingresos y reducir sus costos.

La palabra subvención tiene una connotación emotiva negativa, por lo cual se debe ser cuidadoso al considerar a una acción gubernamental como subvención. Cada medida debe ser analizada para cada caso, con sus peculiaridades; puede que sea una subvención pero ello no implica que tenga efectos adversos sobre el medio ambiente y el comercio. Es más importante conocer sus impactos que su denominación y/o categorización como subvención.

### **Clasificación de las subvenciones**

De las distintas consultas de Expertos de la FAO sobre subvenciones pesqueras, se establecieron cuatro atributos reunidos en cuatro conjuntos o grupos que tienen como objetivo facilitar la organización y el análisis de la información sobre el tema. Los conjuntos con un número más alto indican que en la definición de subvenciones se incluyen más elementos, (SOFIA-FAO, 2002).

**Grupo 1:** Intervenciones gubernamentales que implican transferencias financieras a los productores. Son transferencias financieras gubernamentales que reducen los costos y/o aumentan los ingresos de los productores a corto plazo.

**Grupo 2:** Intervenciones gubernamentales que aportan beneficios a los productores sin implicar transferencias financieras del gobierno a los productores. Toda intervención gubernamental, ya sea que comporte o no transferencia financiera, que reduzca los costos y/o incremente los ingresos de los productores a corto plazo.

**Grupo 3:** Falta de intervenciones gubernamentales para corregir distorsiones que aportan beneficios a los productores. Comprenden las subvenciones del conjunto 2 más los beneficios para los productores a corto plazo que se pueden derivar de la ausencia o la falta de intervención de los gobiernos para corregir distorsiones (imperfecciones) de la producción y los mercados potencialmente capaces de afectar a los recursos y comercio pesqueros.

**Grupo 4:** Efectos a largo y corto plazo de las intervenciones gubernamentales sobre los beneficios y costos de las empresas. Incluye las intervenciones gubernamentales, o la falta de intervenciones correctivas, que influyen en los costos y/o beneficios de la producción



y comercialización de pescado y productos pesqueros a corto, medio y largo plazo.

En el Acuerdo de SMC, se establecen dos categorías básicas de subvenciones: subvenciones prohibidas y subvenciones recurribles. Inicialmente, contenía una tercera categoría, subvenciones no recurribles, que existió hasta 1999.

Las **subvenciones prohibidas** son aquellas cuya concesión está sujeta al logro de determinados objetivos de exportación o a la utilización de productos nacionales en vez de productos importados. Se prohíben porque están destinadas específicamente a distorsionar el comercio internacional y, por consiguiente, es probable que perjudiquen el comercio de los demás países. El artículo 3 del Acuerdo SMC prohíbe las subvenciones a la exportación y subvenciones al contenido nacional. Pueden impugnarse mediante el procedimiento de solución de diferencias de la OMC, que prevé para ellas un calendario acelerado. Si en el procedimiento de solución de diferencias se confirma que la subvención figura entre las prohibidas, debe suprimirse inmediatamente, de lo contrario, la parte reclamante puede adoptar contramedidas.

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. El país reclamante tiene que demostrar que la subvención tiene efectos desfavorables para sus intereses conforme a los tres tipos de perjuicio que las subvenciones pueden causar según lo define el Acuerdo. Si el Órgano de solución de diferencias dictamina que la subvención tiene efectos desfavorables, se debe suprimir la subvención o eliminar sus efectos desfavorables. También en este caso puede imponerse un derecho compensatorio si las importaciones de productos subvencionados perjudican a los productores nacionales. Las subvenciones a la producción, entran en esta categoría.

Existen otras clasificaciones a las subvenciones como las presentadas por Milazzo (1998), Porter (1998), APEC (2000), Shrank (2004) y Cox (2003), entre otros. Las categorizaciones, en algunos casos, son tan amplias que toda la política pesquera sería una subvención.

Consideramos que no es conveniente clasificar una acción gubernamental como subvención, cuando no hay un consenso en su definición y se

realiza su análisis independientemente de su objetivo, efectos y situación en la que se establece; por lo tanto, proponemos utilizar un término general como Medidas de Asistencia gubernamental. Los factores que contribuyen con el agotamiento de las poblaciones de los peces del mundo son múltiples y algunas de las medidas gubernamentales contribuyen a la sobrecapacidad y a la sobrepesca. Independientemente de la definición y de la categorización, lo que importa son los efectos de estas medidas de asistencia por lo que toda acción que lleve a una sobrecapacidad y sobrepesca no debería implementarse independientemente de sus efectos sobre el comercio.

### Medidas de Asistencia gubernamental a la pesca

Creemos oportuno clasificar las Medidas de Asistencia gubernamental en función de los objetivos perseguidos: comerciales, sociales, de infraestructura y de gestión pesquera. Los dos últimos son transferencias gubernamentales que no son otorgadas directamente a un pescador o empresa, sino que afectan al sector en su conjunto.

**Comerciales:** incluye todas las medidas que afectan los costos e ingresos del sector y, por lo tanto, las decisiones de los agentes económicos respecto del nivel de producción y del tipo de factores productivos a emplear. Entre las **fiscales** se pueden mencionar: deducciones especiales del impuesto sobre la renta (ganancias) para pescadores, exenciones a los impuestos a las ventas, comercialización y producción, aplazamientos de impuestos, exenciones a los impuestos sobre combustible, exención a los derechos de acceso, exención o tasas diferenciales en derechos de captura, deducciones impositivas por inversiones, depreciación acelerada de equipos. Entre las **financieras:** préstamos con tasas y períodos preferenciales, ayudas para la modernización o renovación de los buques, ayudas para la adopción de tecnologías sostenibles, ayudas para la compra de licencias y permisos de pesca, pagos por desguace y retiro de barcos, pagos compensatorios a la pesca industrial por períodos de veda. Otras medidas son las denominadas de **intervención de mercados**, como programas de sostenimiento de precios, cuotas de importación y establecimiento de aranceles para la protección de la producción nacional.

**Sociales:** son aquellas que tienden a garantizar o mejorar la calidad de vida, entre otras: seguros de desempleo a pescadores, regímenes

de jubilación anticipada, planes de garantía de ingresos a los pescadores, ayudas a la readaptación profesional de los pescadores o capacitación especializada, ayudas a pescadores y propietarios de buques por paralización de la actividad pesquera y compensación a pescadores por periodos de veda.

**De infraestructura:** son aquellas que están ligadas al Subsistema Construido del Sistema Pesquero. Entre otras, las ayudas para el equipamiento de los puertos pesqueros, muelles, mercados, servicios portuarios y construcción de arrecifes artificiales.

**De gestión:** son las acciones específicas que contribuyen a alcanzar la Pesca Responsable; entre ellas: investigación, capacitación, seguimiento, control y vigilancia, normas de seguridad o sanitarias y todos los instrumentos que regulan la escala en la que debe operar la actividad (de la Administración Biológica, jurídicos-económicos y los instrumentos económicos directos) descriptos en el primer capítulo.

Estas acciones son meramente enunciativas y son las que habitualmente se mencionan en los distintos trabajos sobre las subvenciones, incluida la investigación, algunas medidas de administración biológica y otras medidas sociales que tienen como objetivo el desarrollo económico y social del sector para lograr una pesca responsable, otras forman parte de la política económica en general, como la intervención en los mercados. La mayoría de las Medidas de Asistencia gubernamental clasificadas en comerciales y sociales constituyen subsidios y son para la política pesquera un instrumento económico indirecto que forma parte del sistema de incentivos.

## **Efectos de las Medidas de Asistencia gubernamental**

Las acciones del gobierno afectan el comportamiento de los agentes económicos del sector pesquero (consumidores, pescadores, industriales, asociaciones, cámaras) y repercuten en el nivel de la actividad, pudiendo afectar el crecimiento económico, el comercio internacional y/o la sostenibilidad del recurso, independientemente de su tipificación como subvenciones.

En una economía de mercado, los precios reflejan la escasez relativa de los bienes o de los factores que intervengan en el proceso productivo, de tal modo que sirven para orientar las decisiones tomadas por los agentes económicos. Por medio de una acción gubernamental, se puede modificar la información que los precios transmiten, por lo que se provee información

alterada para la toma de decisiones a todo el proceso económico. Cuando la escasez relativa de un determinado factor productivo natural es ocultada, se impide que se conozca la capacidad del sistema de mantener una determinada producción a lo largo del tiempo, lo que tiene consecuencias económicas y ambientales. Por ello, para lograr una pesca responsable, los precios deben reflejar la escasez de los factores productivos en el proceso de producción, distribución y consumo, para lo cual ellos deben representar los costos privados y las externalidades generadas en esas actividades, así como deben reflejar los costos sociales. Las subvenciones, que deprimen artificialmente los precios internacionales, provocan que éstos no reflejen ni siquiera los costos privados de producción.

Porter (1998) afirma que los precios de los recursos naturales generalmente no reflejan los costos sociales de su producción, porque diferentes intervenciones gubernamentales son usadas para subsidiar la producción. Algunas subvenciones operan directamente a través del presupuesto estatal y medidas fiscales que otorgan beneficios directos a los productores; otras operan indirectamente a través de medidas comerciales que alteran las señales de los precios. También existen subvenciones que no requieren de intervención estatal, mediante subvenciones implícitas, cuando se permite a los productores imponer costos ambientales al resto de la sociedad. Estas medidas degradan el medio ambiente a través de más de uno de estos efectos: sobrecapitalización (*overcapitalization effect*), tecnológico (*technology effect*), de ineficiencia (*resource inefficiency effect*), sobrepesca (*overharvesting effect*), consumo excesivo (*overconsumption effect*).

De acuerdo con Schrank (2004), existen por lo menos dos mecanismos principales de transmisión por medio de los cuales la acción del gobierno puede afectar a la pesca. El primero es que la acción puede interferir en el mercado de forma que proporcione una ventaja a la industria pesquera con respecto al comercio internacional, las subvenciones que reducen los costos fijos y los variables o aumentan los ingresos distorsionan el comercio y socavan la competencia en los mercados mundiales del pescado. El segundo mecanismo de transmisión es que la acción del gobierno puede estimular a la industria a cambiar la producción, independientemente que se afecte o no el comercio internacional. Las subvenciones contribuyen a incrementar los ingresos y a reducir los costos, por lo que es importante el efecto sobre los beneficios y la reacción que se provoca en la empresa. En el contexto de la pesca, mayores beneficios provocarán generalmente la expansión de la acti-

vidad de la industria y mayor nivel de captura lo que puede según el estado del recurso contribuir a disminuir el *stock* de peces. Asimismo, no sólo se pueden generar efectos perjudiciales en las especies que son objeto de capturas excesivas, sino también se puede afectar el ecosistema donde habitan.

Para el sector pesquero, las subvenciones tienen consecuencias más allá de la distorsión de la relación competitiva en los mercados internacionales. En la pesca no sólo se compete por los mercados sino por los recursos. En la comunicación de abril del 2002 al Grupo de Negociación sobre las Normas de la OMC (2002), realizada por Australia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Islandia, Nueva Zelanda y Perú 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 con el 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”.

Las subvenciones buscan promover determinado comportamiento pero pueden generar reacciones negativas respecto al medio ambiente. En la comunicación de Nueva Zelanda (OMC, 2004, 2) se realiza la siguiente afirmación: “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”.

Existe coincidencia en que no es la subvención, por sí misma, la que provoca una mayor presión sobre las poblaciones de peces, sino el cambio efectivo en el esfuerzo de pesca que de ella se deriva:

“En general estuvieron de acuerdo en que el impacto de las subvenciones en la sostenibilidad de los recursos pesqueros dependía de manera crítica de la eficacia de la ordenación pesquera, reduciéndose al mínimo en caso de pleno control del esfuerzo de pesca” (FAO, 2001, 2).

“La principal conclusión del estudio es que, teóricamente, todas las subvenciones pesqueras serían no dañinas 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 las subvenciones pesqueras no serán dañinas con los recursos” (Rey Sánchez, 2005, 12).

Nuestra propuesta de denominar a las subvenciones como Medidas de Asistencia gubernamental se fundamenta en que éstas afectan el comportamiento de los agentes económicos, cuando se modifica los ingresos y costos de producción, elementos sobre los cuales toman sus decisiones económicas. Una actividad se desarrolla hasta el punto en que el costo marginal iguala al ingreso marginal. Aquellas 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 cambian 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, para evaluar los efectos de las Medidas de Asistencia gubernamental se debe analizar si afectan los ingresos marginales o los costos marginales de producción. Por medio de una disminución de los costos marginales o un aumento en el ingreso marginal, se aumentará el nivel de producción y el esfuerzo pesquero. De esta forma, se pueden determinar

las reacciones de los agentes económicos y, por consiguiente, los efectos sobre los *stocks* (capital natural) y sus flujos (captura).

Cuando el objetivo del análisis es el de evitar o disminuir la sobrecapacidad o la sobrepesca, se hace necesario analizar las repercusiones de las medidas gubernamentales sobre el medio ambiente, independientemente de que sean consideradas o no subvenciones.

### **Medidas de Asistencia en América Latina y el Caribe**

Según un trabajo realizado por la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA, 2003), las limitaciones financieras de los países de la región hacen que las subvenciones al sector pesquero sean una proporción menor que las que se asignan en los países desarrollados.

El sector pesquero de la región se beneficia de diversos tipos de subvenciones (OLDEPESCA, 2003) que se dividen en:

Concesiones a la inversión. Constituidas por transferencias directas del gobierno para la compra o modernización de equipos y otros en barcos de pesca, en la industria de procesamiento o en la acuicultura, que mejoran la competitividad.

Programas de retiro de embarcaciones. Se otorgan compensaciones financieras para desechar o exportar embarcaciones a terceros países.

Apoyo de ingresos a los programas de cesantía. Existen una variedad de programas como los seguros sociales generales, seguro de desempleo en época de mal tiempo, seguro de cesantías por épocas de veda, sueldo mínimo básico y programas de salud.

Mantenimiento de precios, mediante compensaciones a los pescadores para que no se perjudiquen con la caída de los precios internacionales. También existe respecto de los costos de transporte, con el objetivo de reducir las desventajas de traslado hacia zonas lejanas.

Incentivos a la exportación y otras intervenciones del mercado. Excepciones de impuestos a las ventas, promoción del consumo de pescado en el país, incentivos a la exportación y zonas de libre comercio.

Cuotas de importación, aranceles y otras medidas de protección.

Exenciones de impuestos o reducciones en tasas impositivas. Una subvención común es la tasa menor del impuesto a los combustibles para los barcos pesqueros.

Préstamos favorables y garantías de préstamos. Préstamos en condiciones más favorables.

Programas de extensión y capacitación. Tienen como finalidad el entrenamiento y la capacitación para mejorar la productividad.

Servicios de certificación y de inspección sanitaria. Servicios de inspección y certificación gratuita o a un precio inferior.

Construcción de infraestructura y edificaciones. Caminos, puentes, diques y edificios públicos generales y/o específicos para el sector.

Manejo de las pesquerías y programas de protección al medio ambiente.

Falta de aplicación y regulaciones existentes.

En la Argentina, en las décadas de los sesenta y setenta, se implementaron medidas de asistencia pesquera como reducciones de aranceles de importación, tipos de cambio diferenciales, exenciones fiscales, préstamos con tipos de interés preferenciales y garantías de préstamos para facilitar la importación de bienes de capital, beneficios a la región patagónica y fomento de las exportaciones. Con la crisis financiera de 1979, desaparecieron casi todos estos instrumentos y permanecieron solamente los vinculados a las exportaciones y la exención de impuestos sobre el gasoil. Desde 1983, se fomentaron las exportaciones a través de los puertos patagónicos; si bien es un programa general porque no sólo incluye los productos pesqueros, esta industria es su principal beneficiaria, (Schrank, 2004).

### **La posición de los distintos países en la Organización Mundial del Comercio (OMC)**

Las acciones que tienen efectos distorsivos en el comercio quedan comprendidas en la normativa de la OMC, de las cuales algunas tienen efecto sobre el recurso pesquero y deberían prohibirse en la órbita de este organismo internacional si contribuyesen a la sobrepesca. De este modo, las medidas que no afectan el comercio pero tienen 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 a la pesca y debido a que en el ámbito de la OMC existen fuertes procedimientos de obligación y cumplimiento para los países miembros, existe interés en partir de su definición y perfeccionar sus disciplinas para incorporar la dimensión medio ambiental a la dimensión comercial de las



subvenciones. Todos los países miembros están a favor de eliminar aquellas medidas que contribuyen al exceso de capacidad y sobrepesca, por lo que un posible enfoque de la negociación sería un principio básico como el de la prohibición amplia con excepciones específicas.

En la comunicación realizada por la Argentina, Chile, Ecuador, Filipinas, Nueva Zelanda y Perú (OMC, 2004a, 3), se expresa: “en las actuales negociaciones, será importante formular correctamente la estructura de las nuevas disciplinas relativas a la pesca. Un enfoque que parte de una prohibición de las subvenciones que benefician a la industria pesquera y a continuación define las excepciones a esa prohibición ofrece una estructura sencilla, exigible y flexible que además daría lugar a una mayor transparencia con respecto a las subvenciones a la pesca”. Este enfoque se centra en la identificación y definición de los programas que no estarían sujetos a la prohibición, por lo que es necesario considerar las subvenciones que no estarían prohibidas, entre las que podrían figurar las siguientes:

El gasto público en los marcos de ordenación, incluidos los relativos a la supervisión, la vigilancia, la observancia de normas de seguridad o sanitarias, la investigación y la adopción de aparejos o técnicas ecológicamente preferibles.

Ciertos programas de seguridad social relacionados con la pesca como los destinados a la reeducación profesional de los pescadores, para facilitar la salida de mano de obra del sector pesquero y programas de jubilación anticipada.

Asistencias en el marco de programas de paralización de la actividad vinculados a medidas de reducción de la capacidad.

Subvenciones a la pesca en pequeña escala y a la pesca artesanal, siempre que tales pesquerías no estén manifiestamente en situación de riesgo.

Ayudas cuando se deba interrumpir temporalmente las actividades por circunstancias imprevisibles como catástrofes naturales.

Ayudas para la modernización de los buques pesqueros que no resulten en incrementos en la capacidad de captura del buque, destinadas a mejorar la seguridad, la calidad de los productos o las condiciones laborales o para fomentar métodos de pesca más respetuosos del medio ambiente.

Otro elemento a tener en cuenta en las negociaciones es el trato especial y diferenciado de los países en desarrollo y menos adelantados. La idea no se basa en que se les permita implementar cualquier medida gubernamental, sino que se debe otorgar un sistema flexible y dinámico que evite establecer restricciones indebidas para su desarrollo; pero debiendo cumplir con sus obligaciones internacionales establecidas por la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar como los estándares implementados en el Código de Conducta para la Pesca Responsable. A este respecto, en una comunicación a la OMC que realiza la Argentina (OMC, 2006, 2), se opina que el trato especial y diferenciado debería responder a los siguientes principios:

**“Responsable:** en todos los casos la concesión o mantenimiento de las subvenciones identificadas debería producirse dentro de un esquema nacional de administración pesquera, conforme al Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (1995).

**Selectivo:** mediante la identificación de las subvenciones que, más allá de aquellas disponibles en la categoría de subvenciones permitidas, tengan relevancia particular para que los países en desarrollo puedan atender sus necesidades de desarrollo.

**Limitado:** mediante la identificación de las situaciones que, de ser acreditadas, habilitarían al miembro en desarrollo para otorgar o mantener algunos de los programas de subvenciones identificados.

**Transparente:** los programas de subvenciones identificados y la acreditación de las condiciones bajo las que se desarrollarán deberían quedar sujetos a una disciplina general mejorada sobre notificación y transparencia”.

A partir del trabajo de Mathew (2003) y las comunicaciones de los países (OMC, 2003a, 2003b, 2005, 2007a, 2007b y 2007c) se resumen algunos aspectos de las propuestas sobre las subvenciones a la pesca que los miembros de la OMC presentaron de forma individual o colectiva al Grupo de Negociación sobre las Normas, puesto en marcha por la Ronda de Doha.

**AMIGOS DEL PEZ** (Australia, Chile, Ecuador, Islandia, Nueva Zelanda, Perú, Filipinas y los Estados Unidos). Abogan por una negociación por separado de las subvenciones a la pesca debido a que el sector pesquero está sujeto a dinámicas muy diferentes de las que predominan en

otros sectores. Apuestan por perfeccionar la clasificación de la OMC de las subvenciones a la pesca.

**CHINA.** Destaca la importancia de tener en cuenta los efectos de las subvenciones en el comercio, en el medio ambiente y en el desarrollo sostenible, aboga por una próxima negociación del alcance de las subvenciones a la pesca y espera una mejor definición de las diversas subvenciones a la pesca y a la acuicultura, así como el lugar donde estas subvenciones se conceden: en aguas de bajura, zonas económicas exclusivas (ZEE) o aguas de altura. Subraya la importancia de convenir un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo. Defiende las subvenciones que contribuyen a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible de los recursos pesqueros como, por ejemplo, las dirigidas al desarrollo de infraestructuras, al control de enfermedades, a la investigación científica, a la formación y a la creación de ocupaciones alternativas para los pescadores. Defiende la necesidad de consolidar los procedimientos de notificación, para garantizar que todos los miembros proporcionen información detallada sobre las subvenciones a la pesca que conceden.

**JAPÓN.** Las subvenciones a la pesca no deberían ser objeto de un trato especial y separado, si bien estima necesario establecer normas comerciales que fomenten las pesquerías sostenibles. Defiende que todos los factores que menoscaben el uso sostenible de los recursos se examinen desde la perspectiva de su conservación por lo que, en lugar de perfeccionar las disciplinas de las subvenciones de la OMC, otorga un mayor papel a los organismos regionales de gestión pesquera y a la FAO.

**COREA.** La especificidad de las subvenciones a la pesca no justifica el trato sectorial. Corea opina que el agotamiento de los recursos se sitúa fuera del mandato del grupo de negociación de las normas y concluye que la OMC no es el foro adecuado para sentar las bases del análisis de los efectos medioambientales de las subvenciones a la pesca, ni tampoco puede establecer ni hacer cumplir disciplinas adecuadas en esta materia. Concluye que sería prematuro asentar los debates de la OMC en la convicción de que las subvenciones, en mayor medida que la mala gestión, son el principal motivo del agotamiento de los recursos pesqueros. Todavía no existe consenso sobre si las subvenciones a la pesca contribuyen al deterioro de los recursos.

**EE.UU.** El exceso de capacidad, la sobrepesca y las cuestiones ligadas a las pesquerías artesanales del mundo en desarrollo trascienden el ámbito de actuación del grupo de negociación de las normas. Opinan que las

subvenciones concedidas en todo el mundo no son ajenas al agotamiento de algunos recursos pesqueros; si bien algunos programas de subvenciones comportan exceso de capacidad y sobrepesca, otros mitigan estos problemas al perseguir una mayor sostenibilidad de las pesquerías. Con la finalidad de perfeccionar la evaluación y clasificación de las subvenciones, hacen hincapié en la necesidad de potenciar la calidad de las notificaciones previstas en el acuerdo SMC.

**GRUPO DE LOS SEIS** (Argentina, Chile, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega y Perú). Aboga por el desglose de las subvenciones a la pesca en diversos tipos, a fin de facilitar la futura labor de esclarecimiento y perfeccionamiento de las disciplinas de la OMC relativas al sector pesquero. El grupo estima conveniente establecer criterios diferentes para abordar cada tipo de subvenciones.

**UNIÓN EUROPEA (UE)**. Las normas de la OMC sobre la pesca deben establecerse como cuestión prioritaria, de conformidad con las disciplinas sobre subvenciones reconocidas en virtud del acuerdo SMC. Opina que se deberá revisar la lista de subvenciones prohibidas y autorizadas a efectos de considerar su eventual modificación para avanzar hacia el equilibrio de la capacidad con las poblaciones de peces disponibles. Secundan un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo para que puedan avanzar más fácilmente hacia sus objetivos legítimos de desarrollo. Consideran imprescindible equilibrar la capacidad pesquera con las poblaciones de peces disponibles a fin de favorecer una explotación sostenible de los recursos. Abogan por la prohibición total de las subvenciones que fomentan la capacidad pesquera, como sucede con las subvenciones a la renovación de la flota o a la transferencia permanente de capacidad pesquera a terceros países, aun cuando la transferencia se lleve a cabo a través de empresas mixtas. Es de su interés que en la elaboración de las notificaciones prevalezca el principio de la transparencia, fundamental para poder determinar la envergadura y las consecuencias reales de las subvenciones a la pesca.

**CHILE**. Considera que las actuales disciplinas del acuerdo SMC no son adecuadas para regular las subvenciones pesqueras por lo que atribuye una gran importancia a la mejora de las disciplinas dentro del acuerdo SMC. Propone que las notificaciones de subvenciones a la pesca se complementen con otras notificaciones que ya se exigen en otros foros, en especial, las notificaciones que exige la FAO.

**GRUPO DE ESTADOS RIBEREÑOS PEQUEÑOS Y VULNERABLES** (Antigua y Barbuda, Belize, Fiyi, Guyana, Maldivas, Papúa-Nueva Guinea, Islas Salomón y San Kitts y Nevis). La gestión pesquera no debe situarse dentro del ámbito de la OMC, sino que debe debatirse en otros foros más apropiados como, por ejemplo, la FAO. Contemplan el trato especial y diferenciado que debe brindarse a los países en desarrollo en general y a los Estados del grupo, en particular.

**NUEVA ZELANDA.** Propone perfeccionar la clasificación de la OMC sobre subvenciones a la pesca y que las disciplinas mejoradas tendrán que prevenir los problemas de la falta de transparencia para vigilar las subvenciones.

**BRASIL.** Salvo para la pesca continental, todos los programas de subvenciones a la pesca de captura deberán incluirse en la definición de subvenciones a la pesca, que deberá incluir todas las contribuciones financieras o el sostenimiento de los ingresos o de los precios por un gobierno, como se definen en el artículo 1 del acuerdo SMC, que se conceden a los intereses pesqueros o en su beneficio. Propone un trato especial y diferenciado para los países miembros en desarrollo.

**ARGENTINA, CHILE, ECUADOR, FILIPINAS, NUEVA ZELANDA Y PERÚ.** Aunque diversos factores contribuyen al agotamiento de las poblaciones de peces del mundo, las subvenciones perjudiciales otorgadas a la pesca son un factor importante que corresponde abordar dentro de la esfera de competencia de la OMC. Se debe prestar una pronta atención al trato especial y diferenciado. Será menester hallar el modo de avanzar hacia métodos más prácticos de abordar las necesidades específicas de los miembros en todos los niveles de desarrollo. Abogan por la transparencia de la información.

**ARGENTINA.** Aboga por la intensificación de la labor del Grupo de Negociación de Normas, teniendo en cuenta que el establecimiento de una prohibición amplia de las subvenciones con efectos de distorsión sobre el comercio y la producción, que impactan negativamente en los recursos pesqueros, contribuirá de modo significativo a reestablecer las poblaciones de peces a niveles sostenibles antes del año 2015. El diseño del trato especial y diferenciado debe ser 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. Debe expresarse en un esquema flexible y dinámico, que evite establecer restricciones indebidas a los países en desarrollo para atender sus necesidades, en tanto les cabe la responsabilidad de asegurar una explotación

sostenible de los recursos acuáticos vivos, en consonancia con la preservación del medio ambiente. Considera que la plena eficacia de las disciplinas sólo se alcanzará en la medida en que se establezca un procedimiento de notificación mejorado y algún otro mecanismo que contribuya a la transparencia en materia de subvenciones a la pesca, que abarque todos los programas de subvenciones pesquera, incluyendo las notificaciones bajo las disposiciones de trato especial y diferenciado.

**ARGENTINA Y BRASIL.** Se comprometen a asegurar que el trato especial y diferenciado (así como las excepciones generales) no contribuya a la sobrepesca y al exceso de capacidad. Para que las futuras disposiciones relativas a la pesca funcionen eficazmente, son necesarias disposiciones relacionadas con los mecanismos de notificación, medidas correctivas y otras disciplinas complementarias.

Si bien se está avanzando continuamente en la mejora de las disciplinas en cuestión pesquera, no se debe olvidar que la gestión adecuada de los recursos pesqueros es un factor decisivo para garantizar una explotación responsable. Si esto no ocurre, lo que se avance en la órbita de la OMC no tendrá ningún efecto favorable sobre la sostenibilidad del recurso.

### **Panorama actual**

El tema de las subvenciones en el sector pesquero es de máxima actualidad e importancia. Milazo (1998) estima que las subvenciones a la pesca son variables; en un trabajo del Banco Mundial oscilan entre 14.000 y 20.000 millones de dólares representando el 20-25% del volumen de negocios del sector. Las estimaciones de la OCDE y la Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) son inferiores, estimadas en el 17% del volumen de negocios y de aproximadamente 12.000 millones de dólares. Estas cifras son indicativas de la importancia cuantitativa de las subvenciones, pero su significado pleno no debe disociarse de la definición de subvenciones que se consideró para realizar los estudios y las distintas categorías en que fueron clasificadas las acciones gubernamentales. Según Cox (2003), aproximadamente el 30% del valor de las transferencias financieras gubernamentales de la OCDE son gastos en investigación, administración y puesta en vigor de las normas (*enforcement*).

Rey Sánchez (2005), en el estudio de las subvenciones, informa que Japón proporciona anualmente a la industria pesquera entre 2.000 y 3.000 millones de dólares para capital e inversión en infraestructura, seguros y re-

bajas fiscales y créditos; la Unión Europea invierte aproximadamente 1.400 millones de euros al año, lo que equivale a 14.000 euros por barco; Estados Unidos gasta aproximadamente 1.000 millones de dólares en subvenciones 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 Taiwán, suman el 90% de las ayudas al sector pesquero en todo el mundo.

La falta de transparencia en los programas de asistencia y la falta de datos completos son obstáculos para cuantificar y analizar sus efectos sobre el esfuerzo pesquero y el impacto en los recursos marinos; por lo que se estima recomendable organizar la información de las acciones gubernamentales, teniendo en cuenta distintos aspectos que podrían ser los siguientes:

1. **Acción gubernamental:** nombre o enunciación de la acción.
2. **Propósito:** enunciar el objetivo de la acción como, por ejemplo, fomento de la conservación, aumento de las exportaciones, sustitución de importaciones, compensación de la competencia de las importaciones, expansión de la industria, estímulo al desarrollo local.
3. **Autoridad responsable:** ministerio, secretaría, subsecretaría, municipio, etc.
4. **Período de aplicación:** fechas.
5. **Financiación de la subvención:** financiada plenamente por el gobierno o con contribuciones de la industria.
6. **Instrumento utilizado:** gasto presupuestado o no presupuestado.
7. **Destinatario:** productor – consumidor; producto – insumo o factor productivo.
8. **Identificación de la pesquería:** objeto de medida de asistencia y situación de la misma.
9. **Beneficiario:** agente económico que puede utilizar la acción gubernamental, como empresas, consumidores, pescadores, armadores y asociaciones.
10. **Forma en que se brinda:** general o específica. Si afecta a todos los sectores o es particularmente para el sector pesquero.
11. **Especificación del programa:** requisitos para que el agente económico se beneficie.

12. **Efectos posibles:** sobre costos y/o ingresos de las empresas en el corto, mediano y largo plazo.
13. **Repercusión posible:** en el comercio, en el desarrollo local y/o en la sostenibilidad del recurso. Respecto del comercio, se debe especificar qué factores de competitividad son afectados. Para establecer los posibles efectos sobre el medio ambiente, es decir, si contribuyen o no a una pesca responsable, se debe distinguir si promueven la sobrecapacidad y/o la sobrepesca.
14. **Ejecución del programa:** medida en que se utiliza el programa.

Si bien hasta el momento el conjunto de las naciones pesqueras no llegaron a un acuerdo generalizado sobre el concepto de subvención, existe consenso en que se debe realizar la actividad en el marco de una pesca responsable. También existe una vía de acuerdo sobre las asistencias estatales que deberían ser permitidas y sobre el trato especial y preferencial a los países en desarrollo. Es recomendable perfeccionar tales consensos y avanzar sobre las normas que hagan transparente los programas de asistencia.

El debate continuará, pero se debe tener en cuenta que los impactos de las medidas denominadas subvenciones en la sostenibilidad de los recursos pesqueros dependen de la eficacia de las políticas pesqueras. Cualquier declamación sobre la prohibición de una acción no tendrá ningún efecto favorable sobre el estado actual de los recursos, si los países no logran gestionarlos satisfactoriamente.



