



Negociaciones de la OMC sobre las subvenciones a la pesca:

¿En qué situación se encuentran?

INFORME DE POLÍTICAS DE GSI



© 2020 The International Institute for Sustainable Development
Publicado por el International Institute for Sustainable Development.

L'Institut international du développement durable

El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (International Institute for Sustainable Development, IISD) es un grupo independiente de expertos, líder en soluciones sostenibles para los problemas del siglo XXI. Nuestra misión es promover el desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental. Lo hacemos mediante productos de conocimiento, análisis e investigación que respaldan una sólida elaboración de políticas. Tenemos una perspectiva amplia que nos permite abordar las causas principales de algunos de los mayores desafíos que enfrenta nuestro planeta hoy en día: la destrucción ecológica, la exclusión social, leyes y reglas económicas injustas y el cambio climático. El personal del IISD está compuesto por más de 120 integrantes, y más de 50 socios y 100 consultores de todo el mundo y de diversas disciplinas. Nuestro trabajo influye en la vida de las personas de casi 100 países. Siendo en parte un grupo científico y, en parte, estratega, el IISD proporciona los conocimientos necesarios para actuar.

El IISD está registrado como organización caritativa en Canadá y tiene el estatus 501(c) (3) en los Estados Unidos. Las actividades del IISD están fundamentalmente respaldadas por la provincia de Manitoba. Asimismo, el Instituto recibe fondos para proyectos de parte de diversos Gobiernos dentro y fuera de Canadá, agencias de las Naciones Unidas, fundaciones, el sector privado y ciudadanos particulares.

GSI

La iniciativa Global Subsidies Initiative (GSI) del IISD respalda procesos internacionales, gobiernos nacionales y organizaciones de la sociedad civil a fin de armonizar los subsidios con el desarrollo sostenible. Lleva a cabo su trabajo promoviendo la transparencia de la naturaleza y la dimensión de los subsidios, evaluando sus impactos económicos, sociales y ambientales y, si fuera necesario, brindando asesoramiento sobre cómo reformar de la mejor manera los subsidios ineficientes y excesivos. La GSI tiene sede en Ginebra, Suiza, y trabaja en conjunto con socios de todo el mundo. Entre sus principales financiadores se incluyen los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido, al igual que la KR Foundation.

Negociaciones de la OMC sobre las subvenciones a la pesca: ¿En qué situación se encuentran?

Agosto de 2020

Alice Tipping y Tristan Irschlinger

El presente informe ha sido elaborado con el apoyo de The Pew Charitable Trusts y el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido.





Table of Contents

Antecedentes	1
Alcance y definiciones	3
Subvenciones a la pesca INDNR	4
¿De quién deberían ser las determinaciones de pesca INDNR que activen las normas relativas a las subvenciones?	5
¿Qué procedimiento debería seguirse para activar las disciplinas?	6
¿Para qué tipos de infracciones deberían implementarse las disciplinas? ¿Y por cuánto tiempo?	7
¿Qué trato especial y diferenciado sería apropiado y efectivo?	8
Subvenciones relativas a las poblaciones sobreexplotadas	10
¿Cómo determinar cuándo una población se encuentra sobreexplotada a los fines de esta disciplina?	10
¿Cómo tratar las poblaciones no evaluadas?	11
¿Debería haber excepciones expresas para las subvenciones en los casos en que una población esté siendo gestionada de un modo conducente a su recuperación?	12
¿Qué trato especial y diferenciado sería apropiado y efectivo?	12
Sobrepesca y sobrecapacidad	13
¿Qué tipos de prohibiciones cualitativas deberían aplicarse a las subvenciones pesqueras?	14
¿Debería el instrumento incluir restricciones cuantitativas o un tope general a las subvenciones pesqueras? En tal caso, ¿de qué tipo?	15
¿Debería la disciplina incluir un “compartimento verde” de subvenciones permitidas? Y, en tal caso, ¿cuáles deberían ser?	17
¿Qué trato especial y diferenciado sería apropiado y efectivo?	17
Disposiciones horizontales sobre trato especial y diferenciado	20
Asuntos institucionales	21
Transparencia y notificación	22
La forma legal del instrumento	22
Mecanismos de examen e implementación	23
Medidas correctivas	23
Solución de diferencias	24
Referencias	28



A solo unos meses de que concluyan las negociaciones de la OMC sobre las subvenciones a la pesca, la presente actualización ofrece un panorama general del proyecto de texto refundido que distribuyó el presidente del grupo de negociación sobre las normas (GNN), el embajador Santiago Wills, el día 25 de junio de 2020. En él se describen los principales enfoques propuestos hasta el momento para las diferentes disciplinas y se destacan las decisiones clave que los Miembros deberán tomar en la etapa final de las negociaciones.

Antecedentes

La actividad pesquera mundial se ve afectada por la sobrepesca. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), casi el 60 % de las poblaciones de peces evaluadas están plenamente explotadas, mientras que un 34 % son explotadas a niveles no sostenibles (FAO, 2020). El importante exceso de capitalización de la flota pesquera mundial ha generado continuos declives en la productividad del sector, lo cual pone en peligro no solo la sostenibilidad de este recurso, sino también las oportunidades de empleo, los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria (Banco Mundial y FAO, 2009). Existen pruebas sólidas de que ciertas formas de subvenciones contribuyen a la concentración de una capacidad pesquera excesiva y al agotamiento de las poblaciones de peces al reducir el costo de las operaciones pesqueras o aumentar los ingresos. Según estimaciones mundiales recientes, se calcula que las subvenciones a la industria pesquera fueron de USD 35.400 millones en 2018, de los cuales USD 22.200 millones se otorgaron de una forma que conduce al aumento de la capacidad (Sumaila et al., 2019).

Las negociaciones de la OMC para disciplinar las subvenciones a la pesca están basadas en el mandato de Doha de 2001, complementado, a su vez, por otro más detallado que se adoptó en la Conferencia Ministerial de Hong Kong celebrada en 2005. Estos mandatos instan a los Miembros de la OMC a “fortalecer las disciplinas relativas a las subvenciones en el sector de la pesca, incluso mediante la prohibición de determinadas formas de subvenciones a la pesca que contribuyan al exceso de capacidad y la sobrepesca”. Los Miembros también convinieron que “[d]eberá formar parte integrante de las negociaciones sobre las subvenciones a la pesca un trato especial y diferenciado apropiado y efectivo para los Miembros en desarrollo y menos adelantados, teniendo en cuenta la importancia de dicho sector para las prioridades de desarrollo, la reducción de la pobreza y las preocupaciones concernientes a los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria” (OMC, 2005, p. D-2).

En 2007, la presidencia de aquel entonces dio a conocer un primer proyecto de texto que incluía un conjunto de subvenciones prohibidas, nuevas disciplinas para las subvenciones recurribles, excepciones generales, y disposiciones sobre trato especial y diferenciado (OMC, 2007). Este texto constituyó un primer hito dentro de las negociaciones, pero no logró obtener consenso. En 2015, tras varios años en los que las conversaciones estuvieron detenidas, volvió a cobrar impulso la idea de crear nuevas disciplinas, toda vez que muchas



delegaciones destacaron que las subvenciones a la pesca eran una esfera en la que se podían lograr resultados. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por la ONU en septiembre de 2015 alimentaron ese ímpetu, por cuanto la meta 14.6 insta a prohibir, para el año 2020, ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva y a eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), reconociendo que la negociación sobre las subvenciones a la pesca en el marco de la OMC debe incluir un trato especial y diferenciado, apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015).

Durante los años 2016 y 2017, hubo nuevas propuestas de texto planteadas por diferentes proponentes¹. Primero se las compaginó en una matriz, y luego, en un texto único simplificado donde se destacaban los ámbitos de convergencia y divergencia mediante corchetes. Pese a las intensas negociaciones, los miembros no lograron alcanzar un acuerdo en la 11.ª Conferencia Ministerial de la OMC de 2017. En lugar de ello, los ministros dispusieron la celebración constante de negociaciones basadas en los textos refundidos que fueran surgiendo², y establecieron un plazo límite para concluir las conversaciones no más allá de la “próxima conferencia ministerial de 2019”.

No obstante, a finales de 2018, varias delegaciones plantearon la necesidad de contemplar nuevos enfoques para probar una posible convergencia y superar la situación de punto muerto en algunos aspectos del texto refundido³. Por otra parte, la presidencia introdujo un proceso dirigido por facilitadores que comprendía cuatro ámbitos principales de las disciplinas, a saber: la pesca INDNR, las poblaciones sobreexplotadas, la sobrecapacidad y la sobrepesca, y asuntos transversales. La expectativa respecto de los facilitadores no era que dirimieran los diferentes puntos de vista, sino que articularan las diferencias entre posturas y registraran ámbitos incipientes de consenso. Sus consultas dieron lugar a una serie de documentos de trabajo que distribuyeron bajo su propia responsabilidad y que reflejaban los distintos niveles de madurez alcanzados con respecto a diferentes temas. Paralelamente, los Miembros siguieron presentando propuestas de texto sobre los diversos aspectos de las negociaciones a lo largo de 2019 y 2020⁴. En el bloque de reuniones de marzo de 2020, se distribuyó una presentación de India sobre trato especial y diferenciado y una propuesta de texto del Grupo de PMA antes de que la pandemia de COVID-19 interrumpiera las

¹ Entre ellas cabe mencionar, por ejemplo, las propuestas de texto completas de la UE (TN/RL/GEN/181), el Grupo ACP (TN/RL/GEN/182/Rev.1), el Grupo de PMA (TN/RL/GEN/193), Noruega (TN/RL/GEN/191), seis países latinos —Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Panamá y Perú (TN/RL/GEN/187)—, Nueva Zelanda con Islandia y Pakistán (TN/RL/GEN/186), o Indonesia (TN/RL/GEN/189). Muchas de las propuestas surgidas en la negociación, al igual que el proyecto de texto refundido del 25 de junio, no son documentos públicos. Este informe recoge elementos de documentos tanto públicos como no públicos.

² TN/RL/W/274/Rev.2 y RD/TN/RL/29/Rev.3.

³ Esto condujo a nuevas propuestas distribuidas en 2019, presentadas, entre otros, por Argentina, Australia, Estados Unidos y Uruguay (TN/RL/GEN/197/Rev.2), Filipinas (RN/TN/RL/81) y China (TN/RL/GEN/199), que instaban a adoptar un enfoque basado en toques para reducir, en vez de prohibir, las subvenciones que contribuyen a la sobrepesca y la sobrecapacidad.

⁴ Véanse, por ejemplo, las propuestas distribuidas a comienzos de 2020 por Canadá (RD/TN/RL/121), la Unión Europea, Japón, la República de Corea, y el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsuo (RD/TN/RL/112/Rev.1), ACP (RD/TN/RL/122*, RD/TN/RL/96/Rev.1, RD/TN/RL/89/Rev.2) o Brasil (RD/TN/RL/124).



negociaciones. En dicha ocasión, la intención de la presidencia era elaborar un proyecto de texto refundido y darlo a conocer luego de que los Miembros hubieran tenido la posibilidad de debatir estas últimas dos propuestas. El texto refundido se basaría en la labor de los facilitadores y en las propuestas presentadas hasta el momento, y daría inicio a una fase de negociaciones con base en los textos durante la antesala de la Conferencia Ministerial de la OMC de junio de 2020. Sin embargo, en vista del cierre de las oficinas de la OMC, estas propuestas se sometieron a un intercambio escrito de preguntas y respuestas. La crisis de COVID-19 también obligó a los Miembros a posponer la Conferencia Ministerial para el 2021, lo cual aumentó la incertidumbre respecto de cuándo culminarían las negociaciones. Ante la falta de claridad sobre cuándo podrían reactivarse las negociaciones de forma normal, el presidente, el embajador Wills de Colombia, finalmente decidió postergar la divulgación del texto refundido hasta junio, cuando las oficinas de la OMC estuvieran de nuevo abiertas parcialmente. El proyecto de texto refundido, que se distribuyó entre los miembros el 25 de junio, reúne de forma simplificada el boceto de redacción bajo análisis a través de una serie de artículos que se ocupan del alcance y las definiciones del nuevo instrumento, los tres pilares sustanciales de las normas (las subvenciones a la pesca INDNR, a las poblaciones sobreexplotadas, y las subvenciones que contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca en sentido más amplio), y algunos asuntos transversales. La presente nota describe el enfoque adoptado en el proyecto de texto refundido y las decisiones clave que dicha versión, así como otras cuestiones pendientes, presentan para los Miembros.

Alcance y definiciones

Las cuestiones abordadas en los dos primeros artículos del proyecto de texto refundido incluyen el tipo de subvenciones comprendidas en las disciplinas, el alcance general del eventual instrumento futuro, y la definición de términos clave como pesca o actividades relacionadas con la pesca. El proyecto refleja la idea de que las disciplinas deberían aplicarse a las subvenciones definidas en el artículo 1 del Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SCM) que sean específicas en el sentido del artículo 2 del mismo acuerdo. Asimismo, dispone que las disciplinas deberían aplicarse solamente a la pesca de captura marina salvaje y a las actividades relacionadas con la pesca en el mar. En otras palabras, este texto dejaría afuera las subvenciones a la acuicultura o a la pesca en aguas interiores.

La redacción del texto incluiría dentro del alcance del instrumento las subvenciones a los combustibles no específicas (es decir, aquellas que no se limitan a una determinada rama de producción, empresa o región geográfica). El tratamiento de las subvenciones a los combustibles ha sido un punto muy discutido. Las normas del Acuerdo SCM de la OMC solo se aplican a las subvenciones específicas; sin embargo, el Artículo 2.3 de dicho acuerdo señala que las subvenciones prohibidas se consideran automáticamente como específicas. Algunos Miembros han propuesto que se incluyan las subvenciones a los combustibles no específicas tanto por razones ambientales como por su efecto de distorsión del comercio y la producción. Su argumento es que no sería equitativo dejar afuera a las subvenciones a los combustibles no específicas y, al mismo tiempo, disciplinar las que son específicas. Por otro lado, quienes están en contra temen que el hecho de abarcar formas no específicas de ayuda podría generar confusión en cuanto al alcance de la aplicación de las nuevas normas.



Otras de las exclusiones propuestas por varias delegaciones habrían dejado afuera los programas de desgravación fiscal de los combustibles (una forma habitual de subvencionar los combustibles para la pesca)⁵ (Moerenhout, 2019); las subvenciones a la pesca artesanal y en pequeña escala; las subvenciones a la pesca dentro del mar territorial (es decir, hasta doce millas náuticas de distancia de la costa); la asistencia frente a los desastres naturales o provocados por el ser humano), o fluctuaciones económicas. Si bien el texto no incluye ninguna de estas exclusiones en su artículo relativo al alcance, sí contiene disposiciones sobre trato especial y diferencial para los países en desarrollo Miembros en cada uno de los artículos sobre la pesca INDNR, las poblaciones sobreexplotadas, y la sobrepesca y sobrecapacidad. Además, contiene una serie de espacios reservados, de los cuales algunos podrían desarrollarse como exclusiones de disciplinas específicas.

Por último, el proyecto de texto refundido propone las definiciones de embarcación, pesca, y actividades relacionadas con la pesca que se utilizan en el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto (AMERP) como base para las negociaciones. Sin embargo, un aspecto importante es que limita al alcance de las disciplinas a la pesca y a las actividades relacionadas con la pesca “en el mar”. Esto seguramente incluiría el procesamiento a bordo y el transbordo de la captura, pero dejaría afuera, por ejemplo, las subvenciones a las actividades anteriores y posteriores a la captura, como el envasado o procesamiento, en los casos en que tienen lugar en tierra.

Alcance y definiciones: resumen de los principales enfoques contemplados y las decisiones clave que deben tomarse

Enfoques principales

- Por “subvenciones” se entienden aquellas definidas en el artículo 1 del Acuerdo SCM que son específicas conforme al artículo 2 del mismo Acuerdo
- El alcance del instrumento se limita a la pesca de captura marina salvaje y las actividades relacionadas con la pesca en el mar
- Las definiciones de embarcación, pesca y actividades relacionadas con la pesca previstas en el AMERP se utilizan como base para la negociación

Decisión clave 1: ¿Deberían incluirse expresamente las subvenciones al combustible no específicas dentro del alcance?

Subvenciones a la pesca INDNR

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) sigue siendo un problema generalizado del sector pesquero mundial. Este tipo de pesca socava los regímenes de ordenación y genera pérdidas cuyo valor estimado asciende a USD 23.000 millones anuales

⁵ Algunos Miembros no consideran a la desgravación fiscal de combustibles como una subvención, ya que entienden que no hay ningún beneficio para los pescadores que pueden adquirir combustibles libres del pago de aranceles fuera del mar territorial o dentro de una zona franca del puerto.



(FAO, 2016). Si bien la mayoría de los Miembros apoya la idea de una prohibición total de las subvenciones a la pesca INDNR, la puesta en práctica de dicha prohibición ha suscitado una serie de interrogantes (véase Van Damme, 2020). Los Miembros parecen estar de acuerdo en que las embarcaciones y —posiblemente— los operadores que se haya constatado que practican la pesca INDNR no deberían recibir ningún tipo de ayuda⁶. En su defecto, algunos plantearon que los Miembros deberían contar con un procedimiento *ex-ante* para garantizar que no se destine ninguna subvención a embarcaciones u operadores que se haya constatado que practicaron la pesca INDNR. Ambos enfoques se reflejan en el proyecto de texto refundido. Asimismo, el proyecto denota la convergencia en torno a la idea de utilizar la descripción del Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PAI-IUU) que adoptó la FAO en 2001 a los fines de definir la pesca INDNR. Este plan de acción describe las actividades que se consideran como INDNR, pero sigue siendo un conjunto de directrices voluntarias. En la práctica, no obstante, la cuestión de qué constituye pesca INDNR la determinan las correspondientes leyes y regulaciones nacionales que se aplican donde se realiza la pesca o las normas y procedimientos establecidos en las OROP/AROP pertinentes.

Más allá de estos puntos de relativa convergencia, los interrogantes clave que persisten pueden resumirse del siguiente modo: (a) ¿de quién debería ser la determinación de pesca INDNR que active la disciplina de la prohibición de las subvenciones? (b) ¿qué procedimiento debería observarse para dicha determinación, considerando que la disciplina activaría una obligación en cabeza de otro Miembro para que elimine sus subvenciones? (c) ¿debería el instrumento especificar para qué tipo de infracción y por cuánto tiempo tendrían que implementarse las disciplinas? Y en tal caso, ¿cómo debería especificarlo? Y (d) ¿qué tipo de trato especial y diferenciado debería preverse para los países en desarrollo Miembros, incluidos los PMA?

¿De quién deberían ser las determinaciones de pesca INDNR que activen las normas relativas a las subvenciones?

En general, el texto refundido de la presidencia reconoce el entendimiento común de los Miembros según el cual realizar una determinación de pesca INDNR constituye un derecho pero no una obligación. Dicho de otro modo, ningún Miembro debería ser llevado ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC por no realizar una determinación de pesca INDNR. El texto contempla que la prohibición de subvenciones podría activarse a raíz de una determinación realizada por un Miembro de la OMC ya sea en su carácter de Miembro ribereño, por violaciones cometidas en las aguas sujetas a su jurisdicción nacional (es decir, una Zona Económica Exclusiva (ZEE), un área del mar que se extiende hasta 200 millas náuticas desde las líneas de base), o en su condición de Estado Miembro del pabellón, por una violación cometida por una embarcación que enarbola su pabellón (p. ej. en alta mar o en la ZEE de otro Miembro). En ambos casos, la determinación de pesca INDNR podría dirigirse tanto a una embarcación nacional como a una perteneciente, operada o subvencionada por otro Miembro. Al margen de los Estados Miembros ribereños y del

⁶ Sin embargo, todavía no hay acuerdo sobre si dicha prohibición se extendería también a otras embarcaciones del operador en cuestión. Esto explica por qué el término “operador” permanece entre corchetes en el texto.



pabellón, una tercera opción incluiría una determinación realizada por una Organización o Acuerdo Regional de Ordenación Pesquera (OROP/AROP) si la pesca INDNR involucró aguas y especies sujetas a su competencia. En este caso, la determinación no la haría un Miembro de la OMC sino un organismo internacional. Cabe señalar que, en la práctica, las listas de pesca INDNR de las OROP/AROP solo incluyen un número limitado de embarcaciones. El mayor nivel de convergencia parece encontrarse en la idea de que sean las determinaciones de los Miembros ribereños y las OROP las que activen la prohibición a las subvenciones, puesto que ambas entidades poseen una clara competencia geográfica sobre las actividades pesqueras. Las determinaciones realizadas por Estados Miembros del pabellón serían una importante incorporación a la lista, dado que dichos Estados son una fuente clave de competencia sobre las embarcaciones pesqueras, especialmente cuando estas pescan en alta mar, fuera de las ZEE de los Estados ribereños.

Una cuarta posibilidad podría ser una determinación realizada por el propio Miembro otorgante de la subvención. En este caso, el gobierno establecería que su propia determinación de pesca INDNR active una prohibición de sus propias subvenciones. Por un lado, esto haría que las disciplinas fueran autoimpositivas pero, por otra parte, mantener una opción de ese tipo podría considerarse como un modo de imponer la coherencia de las políticas internas. En la práctica, esta opción sería relevante en los casos en que el Miembro otorgante de la subvención no sea también el Estado ribereño o del pabellón y cuando ninguno de los dos haya decidido realizar una determinación de pesca INDNR. Por último, algunos Miembros han propuesto que se acepten las determinaciones efectuadas por el Estado rector del puerto conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto (AMERP) de la FAO, que permite a un Estado rector del puerto impedir que las embarcaciones que practican la pesca INDNR utilicen sus instalaciones portuarias y desembarquen sus capturas. Esta propuesta ampliaría el abanico de actores capaces de realizar determinaciones a los fines de las normas relativas a las subvenciones, pero ha sido resistida bajo el argumento de que los Estados rectores de los puertos actuarían sobre la base de pruebas recolectadas por el Estado del pabellón, el Estado ribereño, o una OROP y por violaciones de las leyes y la jurisdicción de un tercero.

¿Qué procedimiento debería seguirse para activar las disciplinas?

Tal como se ha destacado anteriormente, las determinaciones de pesca INDNR realizadas por los Estados ribereños y los Estados del pabellón podrían involucrar a embarcaciones u operadores subvencionados por otro Miembro de la OMC, mientras que las listas de pesca INDNR de las OROP/AROP pueden incluir embarcaciones u operadores subvencionados por Miembros que no son parte de la OROP. En estos casos, la determinación de pesca INDNR realizada por un Miembro de la OMC podría activar una obligación legal en cabeza de otro para que elimine sus subvenciones. Esto plantea el interrogante de cuánta deferencia debería tenerse hacia una determinación de pesca INDNR realizada por otro Miembro de la OMC. ¿Se activaría automáticamente la prohibición una vez que la determinación de pesca INDNR se notifica al Miembro otorgante de la subvención y/o a la OMC? ¿O debería cumplir ciertas condiciones para que se reconozca su validez a los fines de las normas sobre subvenciones? En el caso de una OROP/AROP, los Miembros parecen converger acerca de la necesidad de garantizar que la determinación se realice de acuerdo con las normas y



los procedimientos de la OROP/AROP. En el proyecto de texto refundido, este requisito parece estar subsumido en un requisito general de que las determinaciones efectuadas por las OROP, los Estados ribereños y los Estados rectores del puerto estén en consonancia con el derecho internacional. Por otra parte, estas determinaciones deberían basarse en pruebas positivas, así como en procedimientos justos, transparentes y no discriminatorios. En los debates también se ha prestado atención a si deberían explicitarse o no ciertas obligaciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) que exigen que el Miembro que realiza una determinación informe al Estado del pabellón de la embarcación involucrada, y si se debería, además, extender dicha obligación de notificación al Miembro otorgante de la subvención y darle la oportunidad de presentar información.

La cuestión de dónde posicionarse en este ámbito sigue siendo objeto de debate, tal como demuestra el hecho de que estos diferentes elementos permanecen entre corchetes en el texto. Para algunos Miembros, es fundamental ofrecer al Miembro otorgante de la subvención la oportunidad de exponer sus argumentos y sentir la seguridad de que la determinación se realizó siguiendo un procedimiento justo y transparente. Otros, en cambio, plantean que las determinaciones de pesca INDNR se realizan de forma rutinaria, y que un instrumento de la OMC no debería imponer requisitos adicionales a los procedimientos ya existentes siempre que estos respeten las leyes nacionales y las obligaciones internacionales. Conforme a la CONVEMAR, cuando una embarcación u operador pesca en la ZEE de otro país, se halla sujeto a la jurisdicción del Estado ribereño, y debe respetar sus normas sobre pesca, su sistema jurídico, y sus procedimientos internos. El proyecto de texto refundido refleja una convergencia en cuanto a que no hay nada en las normas de la OMC que vaya a afectar la validez y oponibilidad de la determinación de INDNR en sí misma: el interrogante es si deben cumplirse los requisitos procedimentales como paso previo para que una determinación active una obligación en materia de subvenciones en el marco de este instrumento.

¿Para qué tipos de infracciones deberían implementarse las disciplinas? ¿Y por cuánto tiempo?

Más allá de la cuestión del debido proceso, siguen suscitándose varios interrogantes prácticos en el caso de que una determinación de pesca INDNR active una norma sobre subvenciones. En primer lugar, ¿cualquier infracción relativa a la pesca INDNR debería activar automáticamente una prohibición de subvenciones? En segundo lugar, ¿por cuánto tiempo debería aplicarse la prohibición de subvenciones? Y en tercer lugar, ¿la prohibición respecto de un operador incluiría las subvenciones a todas sus embarcaciones, o solo aquellas otorgadas a la embarcación a la que se descubrió participando en la pesca INDNR? En lo que respecta al primer punto, varios Miembros han requerido que exista cierta proporcionalidad entre la gravedad de la conducta INDNR y la activación de la prohibición de subvenciones. Más precisamente, propusieron que las infracciones menores queden excluidas de la aplicación de la prohibición de subvenciones. El proyecto de texto refundido plantea atribuir la decisión al Miembro otorgante de la subvención, que tendría la posibilidad de considerar la naturaleza y gravedad de la violación, o si se trató de una infracción “menor” y, por ende, decidir que el retiro de la subvención no era necesario. A efectos de limitar la discrecionalidad conferida al Miembro otorgante de la subvención, el



texto propone incluir en una lista aquellas violaciones que siempre deberían considerarse infracciones graves de acuerdo con la definición de dicho término prevista en el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces (p. ej. pescar sin licencia, pescar en un área cerrada, o falsificar la identidad o el registro de un buque pesquero).

En cuanto a la duración de la prohibición de las subvenciones, algunas de las propuestas presentadas plantearon que debería regir todo el tiempo que durase la aplicación de la sanción o que la embarcación o el operador estuvieran incluidos en la lista de participantes en la pesca INDNR, según cual fuera más prolongada, y con una duración mínima de [X] meses, a negociar. Una pregunta asociada a ello es cuándo debería comenzar la prohibición. Desde una perspectiva práctica, la prohibición probablemente podría comenzar cuando se notificara la determinación de pesca INDNR al Miembro otorgante de la subvención y/o al Comité de la OMC correspondiente. El proyecto de texto refundido plantea posibilidades con respecto a la duración de la prohibición (mientras dure la sanción, con una cantidad mínima de meses a negociar) y refleja ideas conforme a las cuales los Miembros deberían notificar las medidas vigentes, pero no trata expresamente la cuestión de cuándo comenzaría a aplicarse la prohibición.

En lo referente a las subvenciones a los operadores y las embarcaciones, el principal argumento esgrimido por los Miembros para limitar la prohibición de subvenciones únicamente a la embarcación involucrada, aun si el operador tuviera más de una embarcación, consiste en evitar castigar a los pescadores de otras embarcaciones que no han sido descubiertos practicando la pesca INDNR. El principal contraargumento planteado por otros Miembros en defensa de una norma más rígida que prohíba todas las subvenciones dirigidas a un operador aun cuando solo una de sus embarcaciones haya sido objeto de una determinación de pesca INDNR apunta a que la imposición de esta pena más fuerte tendría un impacto correlativamente más fuerte sobre los operadores y generaría un incentivo más fuerte para asegurarse de que todas las embarcaciones de su flota pesquen de forma legal. El hecho de incluir las subvenciones a todos los operadores también permitiría aplicar esa norma a las subvenciones cuya base no son las embarcaciones, tales como las exenciones fiscales a las empresas pesqueras.

¿Qué trato especial y diferenciado sería apropiado y efectivo?

En líneas generales, los Miembros no han solicitado una exención total de la aplicación de las disciplinas sobre subvenciones a la pesca INDNR. Por consiguiente, se espera que la prohibición se aplique a todos los Miembros, incluidos los PMA. Dicho esto, algunos Miembros han solicitado períodos de transición más extensos para el caso de la pesca artesanal y en pequeña escala desarrollada en las aguas de una ZEE nacional o una OROP en relación con las determinaciones de pesca no declarada y no reglamentada, señalando que necesitarían tiempo para establecer mejores mecanismos de vigilancia y regulaciones para cumplir con lo dispuesto en el instrumento. Este enfoque ha sido cuestionado por otros Miembros por el motivo de que realizar una determinación de pesca INDNR es un derecho, no una obligación. Dicho de otro modo, no parecería apropiado solicitar un período de transición más extenso para hacer algo que no constituye una obligación en las futuras disciplinas. En el mismo orden de ideas, algunos han propuesto que se permita



que los países en desarrollo Miembros excluyan de las normas la pesca no declarada y no reglamentada desarrollada por pescadores no industriales en aguas territoriales (es decir, dentro de las doce millas náuticas desde la costa), a fin de garantizar que estas disciplinas no se apliquen a las subvenciones destinadas a la pesca artesanal en pequeña escala. Reconociendo las grandes divergencias de opiniones que persisten en este ámbito, el proyecto de texto refundido solo prevé un espacio reservado para un eventual período de transición para la pesca no declarada y no reglamentada. No obstante ello, incluye entre corchetes una exclusión de la prohibición respecto de las subvenciones para la pesca no declarada y no reglamentada y las actividades relacionadas con la pesca realizadas por embarcaciones distintas de aquellas de pesca industrial en gran escala de los países en desarrollo y los PMA dentro de su mar territorial (es decir, doce millas náuticas desde la costa).

Subvenciones a la pesca INDNR: resumen de los principales enfoques contemplados y las decisiones clave que deben tomarse

Enfoque principal: prohibición de subvenciones a las embarcaciones/operadores una vez realizada una determinación definitiva de pesca INDNR

- La realización de determinaciones constituye un derecho, no una obligación. La definición de “pesca INDNR” está basada en el párrafo 3 del PAI-INDNR.

Decisión clave 1: Además del Miembro ribereño y una OROP/AROP pertinente, ¿de quién debería ser la determinación que active la obligación relativa a las subvenciones?

- El Estado Miembro del pabellón
- El Miembro otorgante de la subvención
- El Estado Miembro rector del puerto

Decisión clave 2: Qué debido proceso debería exigirse para que las determinaciones activen las normas sobre subvenciones?

- Uso de pruebas positivas
- Procedimientos justos, transparentes y no discriminatorios
- Notificación al Estado del pabellón; oportunidad para que el Estado del pabellón y el otorgante de la subvención presenten información

Decisión clave 3: ¿Debería especificarse el modo de aplicación de la obligación? ¿Cómo debería especificarse?

- Podrían prohibirse las subvenciones por un determinado período (mínimo) de tiempo
- Podrían permitirse las subvenciones en relación con infracciones menores (pero estarían siempre prohibidas en el caso de algunas infracciones graves)
- Podrían prohibirse las subvenciones solo respecto de la embarcación involucrada o también para el operador en cuestión.



Decisión clave 4: ¿Qué trato especial y diferenciado sería apropiado y efectivo para la pesca INDNR (si es que alguno lo sería)?

- Plazos para la implementación (a los efectos de la pesca no declarada y no reglamentada)
- Excepciones geográficas (mares territoriales) para la pesca en pequeña escala (a los efectos de la pesca no declarada y no reglamentada)

Subvenciones relativas a las poblaciones sobreexplotadas

Considerando que aproximadamente un tercio de las poblaciones de peces evaluadas en el mundo están siendo sobreexplotadas, los Miembros están contemplando alternativas para prohibir las subvenciones a la pesca de poblaciones sobreexplotadas. Si bien hubo algunas propuestas que preveían una prohibición total aplicable a todas las poblaciones sobreexplotadas, y algunos Miembros también desearían que haya normas sobre las poblaciones no evaluadas, otros consideraron que dicho alcance sería demasiado amplio y se manifestaron a favor de establecer una disciplina más restringida y excepciones, especialmente en los casos en que existen medidas para mejorar las poblaciones. En general, los interrogantes clave que deben abordarse en este ámbito tienen que ver con (a) el tipo de prohibición que se aplicará, (b) la definición de población sobreexplotada, (c) posibles exenciones a la prohibición, (d) disposiciones sobre trato especial y diferenciado.

Los Miembros habían propuesto tres enfoques principales: (a) una prohibición simple que se activaría cuando una población es sobreexplotada; (b) una prohibición que se activaría solo si la subvención perjudica a una población determinada; o bien (c) una prohibición basada en una presunción refutable acerca de la existencia de efectos negativos (es decir que el Miembro otorgante de una subvención tendría que demostrar esta no tiene efectos negativos para poder seguir otorgándola).

El enfoque considerado en el proyecto de texto refundido trata de conciliar estas diferentes posturas proponiendo la prohibición de todas las subvenciones para la pesca de una población sobreexplotada, pero solo en los casos en que se cumpla una de estas dos condiciones: que la población no se esté recuperando o que siga decayendo, salvo que el Miembro pueda demostrar que cuenta con medidas vigentes que garantizan que la población se recuperará. Dicho de otro modo, esto limita la aplicación de las disciplinas a las poblaciones sobreexplotadas cuya situación no está mejorando ni se está abordando.

¿Cómo determinar cuándo una población se encuentra sobreexplotada a los fines de esta disciplina?

Una cuestión clave que sigue sin resolverse es qué tipo de norma debería utilizarse para determinar que una población se encuentra sobreexplotada y para activar las disciplinas relativas a las subvenciones. Una opción sería emplear una definición objetiva de cuándo



se encuentra sobreexplotada una población, basada en criterios biológicos. El desafío aquí reside en la falta de una definición convenida a nivel internacional respecto de qué constituye una población sobreexplotada. Si bien en algunos casos los Miembros definen esta noción basándose en el concepto del máximo rendimiento sostenible (MRS), en otros han empleado criterios diferentes (p. ej. económicos o sociales) (véase Headley, 2020). En la práctica, el método suele depender de los datos disponibles. Asimismo, los Miembros aplican puntos de referencia más o menos conservadores para activar una respuesta de ordenación en función de la vulnerabilidad de las poblaciones. Todo esto hace que sea difícil poder convenir una definición objetiva que sea muy prescriptiva, especialmente si se tiene en cuenta que la OMC no es un foro para la toma de decisiones relativas a la ordenación de la pesca. A fin de abordar esta inquietud, algunos Miembros han propuesto una definición objetiva que alude tanto al MRS como a “otros puntos de referencia” a fin de contemplar eventuales variaciones en los métodos de ordenación de los Miembros.

En el extremo opuesto, algunos Miembros proponen adoptar una total deferencia hacia las autoridades nacionales correspondientes o las OROP/ARAP responsables de una determinada población. En otras palabras, una población estaría sobreexplotada cuando así lo considerasen las autoridades correspondientes. Esto trae aparejado el riesgo de convertir las disciplinas en un ejercicio de mera autoaplicación (es decir, que un Miembro solo estaría obligado por las disciplinas cuando decidiera declarar sobreexplotada a una población). Tal como se destacó anteriormente, esto, de todos modos, podría mejorar la coherencia entre las diferentes autoridades nacionales, a saber, las que gestionan las poblaciones y las que otorgan las subvenciones.

El proyecto de texto refundido incluye estas dos opciones como posibles alternativas y no opta por ninguna de ellas en particular. En ambos enfoques, una posible forma de limitar el riesgo de arbitrariedad sería exigir que los Miembros basen sus evaluaciones en los mejores datos científicos disponibles. Aquí, los debates se han concentrado en el estándar probatorio que se exigiría que empleen los Miembros. Algunos Miembros sugirieron que consista en “los mejores datos científicos de los que disponga el Miembro”, lo cual refleja una redacción similar a la del artículo 61 de la CONVEMAR. Otros proponen agregar “que reconozcan”, argumentando que las autoridades nacionales no deberían estar obligadas a utilizar ningún tipo de pruebas. Otros aluden simplemente a información “disponible al público”. En el centro de esta cuestión reside la disyuntiva acerca de si la decisión debería juzgarse en función de los mejores datos con los que cuenta, o elige contar, el Miembro, o bien los mejores datos que tiene cualquier otro, acerca de una población. Cuanto mayor sea el control que el Miembro tenga sobre los datos que está obligado a considerar, mayor será el margen para que los Miembros ignoren los datos que indican que una población parece estar sobreexplotada. Aquí, el proyecto de texto refundido alude a los mejores datos científicos de que disponga y reconozca el Miembro.

¿Cómo tratar las poblaciones no evaluadas?

Para algunos Miembros, las poblaciones no evaluadas deberían considerarse automáticamente como sobreexplotadas, y las subvenciones deberían prohibirse siguiendo la lógica del principio de precaución. Otros, en cambio, consideran que las poblaciones no evaluadas no



necesariamente están sobreexplotadas. En la práctica, estas poblaciones tienden a ser menos importantes en términos comerciales, y son mayormente los pescadores artesanales y de subsistencia en pequeña escala quienes apuntan a ellas, por lo cual no vale la pena invertir recursos en evaluarlas. El proyecto de texto refundido solo contiene un espacio reservado y se abstiene de plantear una formulación específica en esta etapa.

¿Debería haber excepciones expresas para las subvenciones en los casos en que una población esté siendo gestionada de un modo conducente a su recuperación?

La opción que actualmente se contempla en el proyecto de texto refundido permitiría que el Miembro otorgante de la subvención demuestre que, no obstante la falta de recuperación de la población, su ayuda se aplica de un modo que garantiza la regeneración de la población a un nivel biológicamente sostenible según lo determinado por el Miembro ribereño o la OROP/AROP pertinente. Las medidas citadas tendrían que ser, presumiblemente, suficientes para garantizar la regeneración futura de la población.

¿Qué trato especial y diferenciado sería apropiado y efectivo?

Hasta ahora, la mayoría de las propuestas dedican atención a la necesidad de facilitar asistencia técnica y creación de capacidad, por ejemplo, para llevar a cabo evaluaciones de poblaciones. Otras propuestas plantean que, cuando pesquen en sus ZEE nacionales, los países en desarrollo (incluidos los PMA) tendrán derecho a un período de transición de dos años para retirar o modificar toda subvención a partir del momento en que una población de peces haya sido declarada como sobreexplotada por las autoridades nacionales. Asimismo, hay propuestas para establecer una excepción total para los países en desarrollo y los PMA respecto de la pesca y las actividades relacionadas con la pesca realizadas dentro de las doce millas náuticas de su mar territorial. Dado que la asistencia técnica y la creación de capacidad ahora se tratan en un artículo aparte, el proyecto de texto refundido contiene un espacio reservado entre corchetes destinado a un eventual período de transición para que los países en desarrollo Miembros implementen la disciplina, así como referencias entre corchetes a una exclusión general que permite subvenciones para toda actividad de pesca de poblaciones sobreexplotadas dentro de los mares territoriales de los países en desarrollo y PMA Miembros.



Subvenciones relativas a las poblaciones sobreexplotadas: resumen de los principales enfoques contemplados y las decisiones clave que deben tomarse

Enfoque principal: prohibición de subvenciones cuando una población esté sobreexplotada y se observe: 1) una falta de recuperación, o bien 2) una reducción continua, salvo que haya medidas vigentes tendientes a garantizar la recuperación de la población, lo cual limitaría implícitamente la prohibición a las poblaciones sobreexplotadas que están empeorando.

Decisión clave 1: ¿Cómo determinar cuándo una población se encuentra sobreexplotada a los fines de esta disciplina?

- Definición objetiva (se encuentra sobreexplotada cuando está en un nivel < MRS u otro punto de referencia)
- Deferencia (se encuentra sobreexplotada cuando la autoridad nacional o la OROP/ARAP así lo indica)
- Estándar probatorio (los mejores datos disponibles, “de que disponga” o “que reconozca” el Miembro)

Decisión clave 2: ¿Cómo deberían tratarse las poblaciones no evaluadas?

Decisión clave 3: ¿Qué trato especial y diferenciado sería apropiado y efectivo (si es que alguno lo sería)?

- Plazos para la implementación
- Excepciones geográficas (mar territorial)

Sobrepesca y sobrecapacidad

Si bien los Miembros parecen coincidir a grandes rasgos en cuanto a la estructura de las disciplinas relativas a la pesca INDNR y las poblaciones sobreexplotadas, los debates acerca de las subvenciones que contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca aún no han alcanzado esa fase de madurez. En el plano más amplio de la cuestión, los Miembros siguen sin estar de acuerdo en cuanto a si las disciplinas deberían adoptar la forma de (a) una prohibición cualitativa basada en una lista o activada en situaciones en las que la capacidad o el esfuerzo de pesca sea excesivo, con eventuales excepciones en los casos en que existan medidas de ordenación de la pesca, (b) un límite cuantitativo general, estableciéndose, a tal fin, un nivel autorizado máximo para cada Miembro, y reduciéndolo con el transcurso del tiempo, o bien (c) una combinación de ambos (véase Tipping, 2020). En los tres supuestos surge un interrogante ulterior, que es si deberían contemplarse excepciones y de qué forma, por ejemplo, mediante la incorporación de un compartimento verde y/o disposiciones sobre trato especial y diferenciado. Como se describe más abajo, el actual proyecto de texto refundido opta por una combinación de restricciones cualitativas y cuantitativas apuntaladas por diferentes exclusiones, pero solo desarrolla posibles disciplinas sobre prohibiciones cualitativas, ya que parece convergerse en la idea de que la norma debería contener, como mínimo, algún tipo de prohibición cualitativa de las subvenciones.



¿Qué tipos de prohibiciones cualitativas deberían aplicarse a las subvenciones pesqueras?

Las subvenciones que contribuyen a la sobrepesca y la sobrecapacidad

El mandato de la negociación alude expresamente a la prohibición de ciertas formas de subvenciones de la pesca que contribuyen a un nivel excesivo de esfuerzo y capacidad de pesca. Los Miembros han planteado diferentes enfoques cualitativos de las normas que cumplirían con este mandato. Un primer enfoque consiste en elaborar una lista de subvenciones prohibidas basada en un reconocimiento ex ante de que estas formas de ayuda contribuyen a un nivel excesivo de esfuerzo y capacidad de pesca (p. ej. las subvenciones a la pesca industrial en gran escala que reducen los costos de capital o los costos de explotación). Un segundo enfoque consiste en prohibir todas las subvenciones cuando la ayuda se orienta a una población que actualmente ya es explotada a una tasa no sostenible o por una flota sobredimensionada. Por último, un tercer enfoque sería establecer una prohibición amplia aplicable a todas las subvenciones, salvo que el Miembro en cuestión pueda demostrar que cuenta con un sistema de ordenación.

El proyecto de texto refundido recoge elementos de las propuestas que plantean que las restricciones cualitativas adopten la forma de una prohibición dirigida a las subvenciones que reducen los costos de capital y los costos de explotación pero solo en aquellas situaciones en las que una población “se pesca a una tasa de pesca o con una medida de capacidad de pesca superior a la que permitiría que la población se mantuviera en un nivel sostenible” conforme a lo definido por una OROP/AROP pertinente o el Miembro ribereño sobre la base del MRS u otros puntos de referencia. De acuerdo con el texto, los costos de capital incluirían, por ejemplo, la adquisición, construcción, restauración o modernización de embarcaciones pesqueras, mientras que los costos de explotación abarcarían el combustible, las tarifas de licencias, el hielo, los cebos, el personal, los seguros, o las pérdidas de explotación, por nombrar solo algunos. De este modo, el texto se concentra en prohibir los tipos de subvenciones más problemáticos en situaciones en que la capacidad (o el esfuerzo) de pesca ya es excesivo y cuando el riesgo de sobreexplotación de las poblaciones de peces es mayor.

El proyecto de texto refundido propone incorporar una excepción en un párrafo adicional que indique que no se considerará prohibida una subvención cuando el Miembro que la otorga pueda demostrar que cuenta con otras políticas que garantizan efectivamente que la población se mantenga en un nivel sostenible. Esto podría aplicarse, por ejemplo, en los casos en que existe un exceso de capacidad pero al mismo tiempo hay medidas que limitan el nivel real de pesca de forma tal que las poblaciones se mantienen en un nivel sostenible. En ese caso, tal como ocurre con otras disposiciones similares de la norma sobre poblaciones sobreexplotadas, un Miembro que otorgase una subvención podría utilizar esta excepción para seguir subvencionando, pero tendría que demostrar que sus medidas de ordenación fueron eficaces para mantener la salud de una población.



Las subvenciones para la pesca desarrollada en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional y el cambio de pabellón

Además de las subvenciones que contribuyen a la sobrepesca y la sobrecapacidad, el proyecto de texto refundido contempla dos prohibiciones ulteriores. La primera apunta a la pesca desarrollada en todas las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional —es decir, la pesca en alta mar o en la ZEE de otro Miembro de la OMC—, pero abarcaría únicamente las subvenciones supeditadas o vinculadas a la pesca desarrollada en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, siguiendo el modelo de subvenciones a la exportación del Acuerdo SCM y el Acuerdo sobre la Agricultura. Esto comprendería aquellos programas de subvención concebidos específicamente para la pesca en aguas distantes o que, en la práctica, destinan el grueso de sus beneficios a la pesca en aguas distantes. La segunda disposición abarcaría todas las subvenciones, y no solo aquellas dirigidas a la pesca en aguas distantes, pero se centraría únicamente en la pesca desarrollada en algunas partes de alta mar, dejando afuera la pesca realizada en ZEE extranjeras y en aguas sujetas a la competencia de una OROP/AROP. Algunos Miembros propusieron una exclusión para las subvenciones a la pesca desarrollada dentro de zonas sujetas a la competencia de una OROP/AROP adyacente a la ZEE del Miembro otorgante de la subvención.

Finalmente, una última posible prohibición incluida en el proyecto de texto refundido, aunque entre corchetes, está dirigida a las embarcaciones subvencionadas por un Miembro pero que enarbolan el pabellón de otro. Según sus proponentes, la prohibición de subvencionar a una embarcación que no enarbola el pabellón del Miembro otorgante de la subvención contribuiría a luchar contra el uso de pabellones de conveniencia, especialmente en alta mar, que suelen estar asociados a la pesca INDNR⁷. En la práctica, en caso de ser aceptada, esta prohibición podría tornar superflua la necesidad de incluir una determinación de pesca INDNR realizada por un Miembro otorgante de una subvención, puesto que los gobiernos no podrían subvencionar embarcaciones que no enarbolaran su pabellón, por lo cual el “Miembro otorgante de la subvención” sería siempre también el “Estado del pabellón”. No obstante, sin esta prohibición, los Miembros podrían seguir subvencionando embarcaciones que no enarbolan su pabellón.

¿Debería el instrumento incluir restricciones cuantitativas o un tope general a las subvenciones pesqueras? En tal caso, ¿de qué tipo?

Más allá —o además— de las eventuales prohibiciones de subvenciones, se han propuesto restricciones cuantitativas bajo la forma de un “enfoque basado en topes” por el cual se establece un límite máximo o techo para el monto total de subvenciones que los Miembros podrían otorgar⁸. En él, los Miembros primero tendrían que notificar su actual nivel de

⁷ Empero, algunos Miembros se han mostrado preocupados por el hecho de que esto podría repercutir en los acuerdos legítimos de cambio temporal de pabellón en virtud de acuerdos de acceso y han propuesto que se exima a esos casos de la prohibición.

⁸ No obstante, cabe señalar que algunos de los partidarios del establecimiento de topes han propuesto este enfoque como una forma práctica de superar los desacuerdos en torno a las prohibiciones basadas en listas o en pruebas de los efectos o en combinaciones de estos dos enfoques. Dado que el proyecto de texto presta atención a prohibir las subvenciones relativas a los costos de capital o de explotación cuando las poblaciones estén mal encaminadas,



ayuda y establecer sus respectivos valores de referencia a partir de los cuales se aplicarían las reducciones. La pregunta clave en lo que respecta a este enfoque es cómo se determinarían los topes y las reducciones para cada Miembro. El proyecto de texto refundido no ahonda en las opciones para esta prohibición, pero aquí se exponen las principales propuestas a modo de referencia.

Algunas de las propuestas prevén un enfoque estratificado, en el que los Miembros se ubicarían en diferentes categorías según su contribución a las capturas marinas mundiales. La expectativa sería que los países responsables de mayores porcentajes de las capturas mundiales redujeran más su ayuda. Los compromisos de reducción a partir de los valores de referencia se aplicarían siguiendo un enfoque de “peticiones y ofertas”. Aquellos ubicados en estratos más bajos que no quisieran negociar un tope individual tendrían la alternativa de aplicar un tope uniforme predefinido expresado en términos monetarios. Por último, los países situados en el nivel más bajo no tendrían la obligación de programar un tope o reducir sus subvenciones. Un enfoque alternativo sería permitir que los Miembros elijan entre diferentes opciones al momento de determinar su tope a fin de reflejar sus aspectos sensibles específicos. Tales opciones podrían estar basadas en (a) un recorte porcentual del nivel de referencia de la ayuda, (b) un porcentaje definido del valor total en muelle de las capturas, o bien (c) un monto específico asignado por cada pescador.

Un tercer enfoque consistiría en establecer diferentes categorías de Miembros en función de su estado de desarrollo y/o su participación en el total de la captura marina mundial y aplicar una fórmula estratificada a fin de determinar para cada uno de ellos un límite general calculado como un porcentaje del valor de producción (estableciéndose que los países ubicados en el estrato superior asumirían recortes más grandes, y aquellos situados en los más bajos —incluidos los PMA— estarían exentos). Por último, algunas delegaciones propusieron utilizar simplemente una fórmula progresiva con mayores coeficientes de reducción correspondientes a mayores porciones de un determinado monto de ayuda y aplicados en forma acumulativa al total de la subvención.

En general, un enfoque basado en topes permitiría que los Miembros pudieran decidir dónde iniciar los recortes en sus diferentes programas y reflejar sus propios aspectos sensibles, reduciendo, al mismo tiempo, el monto total de ayuda. Desde esa perspectiva, actúa como un reflejo del enfoque adoptado para el compartimento ámbar del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC para reducir las subvenciones. Sin embargo, sus críticos señalan el hecho de que el Acuerdo sobre la Agricultura creó niveles autorizados significativos para algunos de los mayores otorgantes de subvenciones, que posteriormente han resultado difíciles de reducir, como demuestra la interrupción de las negociaciones de la OMC sobre la ayuda interna. Asimismo, exigiría que los Miembros notificaran con precisión sus subvenciones a la pesca cuando la mayoría de ellos de por sí tienen dificultades para cumplir con sus obligaciones de notificación ya existentes en virtud del Acuerdo SCM. Como se señaló anteriormente, dadas las amplias divergencias de opinión en este aspecto, el

posiblemente deje de ser necesario establecer topes para todas las subvenciones pesqueras. En similar sentido, posiblemente ya no sea necesario un compartimento verde, dado que las subvenciones no perjudiciales presumiblemente no incluirían subvenciones relativas a los costos de capital y los costos de explotación.



proyecto de texto refundido solo contiene un espacio reservado para el establecimiento de topes, pero hasta ahora no sugiere ninguna forma específica de avanzar.

¿Debería la disciplina incluir un “compartimento verde” de subvenciones permitidas? Y, en tal caso, ¿cuáles deberían ser?

Independientemente del enfoque adoptado —prohibición, establecimiento de topes o una combinación de ambos—, la cuestión de en qué medida deberían quedar fuera de las disciplinas ciertas formas de ayuda ha sido intensamente debatida. En términos prácticos, la necesidad (en caso de haberla) de contar con un compartimento verde probablemente sea proporcional al alcance de las disciplinas. Por un lado, si estas son pocas y claramente delimitadas, la necesidad de explicitar las excepciones será menor, ya que todas las medidas no comprendidas en las disciplinas seguirían estando permitidas por defecto. Si, por el contrario, las disciplinas comprenden una amplia variedad de subvenciones, la necesidad de enumerar exclusiones específicas probablemente se vuelva más imperiosa.

Un interrogante clave en la decisión acerca de un eventual compartimento verde es si este debería exceptuar a las subvenciones de las normas cualitativas o cuantitativas, o de ambas. En caso de aplicarse a una eventual prohibición cualitativa, el compartimento verde ciertamente eximiría a un conjunto de subvenciones de la aplicación de las disciplinas. En caso de aplicarse a un enfoque cuantitativo o basado en topes, las medidas del compartimento verde muy probablemente serían excluidas del cálculo de la ayuda ya existente, que tendría que respetar el nuevo tope⁹.

En términos prácticos, entre los posibles candidatos para un compartimento verde se encuentran las subvenciones para la ordenación pesquera, la investigación y desarrollo, la salud y seguridad a bordo, la ayuda a las comunidades ribereñas, la retirada del servicio de las embarcaciones, o la ayuda frente a catástrofes. Desde una perspectiva de desarrollo sostenible, la inclusión de disposiciones de “puerto seguro” puede ofrecer incentivos a los Miembros para que reformen su régimen de subvenciones hacia formas de ayuda menos perjudiciales. Sin embargo, si no se lo diseña cuidadosamente, un compartimento verde de carácter amplio podría generar lagunas legales y posibilitar que se eludan las disciplinas. Así, otro interrogante clave es si podría condicionarse o limitarse de algún modo el compartimento verde, por ejemplo, estableciendo como requisito que toda subvención de dicho compartimento que se otorgue no incremente la capacidad de pesca general de los Miembros otorgantes de subvenciones. Ante la falta de un rumbo claro a seguir, en esta etapa, el proyecto de texto refundido solo prevé un espacio reservado para enumerar las subvenciones no perjudiciales.

¿Qué trato especial y diferenciado sería apropiado y efectivo?

El mandato de Hong Kong de 2005 reconoce expresamente que [d]eberá formar parte integrante de las negociaciones [...] un trato especial y diferenciado apropiado y efectivo [...], teniendo en cuenta la importancia de dicho sector para las prioridades de desarrollo, la reducción de la pobreza y las preocupaciones concernientes a los medios de subsistencia y la

⁹ Sin embargo, un interrogante que perdura es, primeramente, si las medidas del compartimento verde deberían incluirse en el cálculo del valor de referencia para el establecimiento del tope.



seguridad alimentaria”. En la práctica, los debates en torno al trato especial y diferenciado han mantenido un carácter especialmente controvertido, y las disposiciones propuestas en este ámbito se encuentran todas entre corchetes. Esto se debe, en parte, a que el criterio que justifica el trato especial y diferencial es mucho más limitado en las normas sobre subvenciones a la pesca INDNR y para la pesca de poblaciones sobreexplotadas. Por otra parte, dado que las subvenciones contribuyen a la sobrepesca y la sobrecapacidad, el problema no pasa simplemente por eliminar las subvenciones que fomentan prácticas pesqueras especialmente perniciosas, sino que es también una cuestión de cuán lejos se debería permitir que vayan los gobiernos en su ayuda a las flotas, incluidos los casos en que compiten entre sí por recursos compartidos. Más allá de la necesidad de proteger los medios de subsistencia y el empleo en las comunidades pesqueras pobres, varios Miembros han insistido también en la necesidad de desarrollar sus flotas pesqueras y garantizar una distribución más justa de los recursos compartidos entre las naciones pesqueras.

Al margen de las necesidades de asistencia técnica y creación de capacidad que se incluyen en el proyecto de texto refundido en un artículo dedicado a ello, las disposiciones sobre trato especial y diferenciado debatidas por los Miembros consisten en gran medida en flexibilidades específicas en el marco de los diferentes compromisos previstos en el instrumento. En el enfoque basado en topes, por ejemplo, los países en desarrollo podrían beneficiarse de coeficientes de reducción más bajos o de flexibilidades en la definición de los diferentes estratos. En un enfoque más cualitativo, el trato especial y diferenciado podría adoptar la forma de excepciones o exclusiones específicas respecto de las diferentes prohibiciones.

En términos conceptuales, las posibles flexibilidades pueden organizarse en cuatro categorías amplias. Un primer enfoque sería basarlas en el estado de desarrollo o la renta nacional per cápita de los Miembros. Los PMA, por ejemplo, han solicitado que se los exima totalmente de toda prohibición que se aplique a la sobrepesca y la sobrecapacidad y/o cualesquiera obligaciones en el marco de un enfoque basado en topes. Un segundo enfoque consistiría en aplicar diferentes compromisos en diferentes áreas geográficas. Por ejemplo, los países ACP han procurado una exclusión para las actividades pesqueras realizadas en sus propias ZEE. Otros han propuesto que se excluya la pesca desarrollada dentro de las doce millas náuticas de las aguas territoriales. Una tercera categoría de propuestas prevé exceptuar ciertas formas de pesca, como la artesanal y en pequeña escala, y aplicar las disciplinas únicamente a las embarcaciones que pescan en aguas distantes. Por último, un cuarto enfoque consiste en diferenciar a los Miembros según su participación en el total de captura marina salvaje. Por ejemplo, algunas propuestas eximirían de la prohibición a los países en desarrollo Miembros que representan menos del 2 % de la captura marina mundial.

El proyecto de texto refundido combina estos diferentes enfoques. En él se exime a los PMA de todo compromiso relativo a las subvenciones que contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca. En segundo lugar, se exime a otros países en desarrollo de estas disciplinas respecto de la pesca y las actividades relacionadas con la pesca realizadas dentro de su mar territorial. Por último, habría una tercera exclusión que se aplicaría a los países en desarrollo Miembros con respecto a las subvenciones a la pesca y las actividades relacionadas con la pesca realizadas en sus ZEE y en las zonas de competencia de una OROP/AROP, siempre que el Miembro en cuestión cumpliera alguno de los siguientes criterios: (a) tener un ingreso nacional bruto (INB) per cápita inferior a USD 5000 (basados en dólares estadounidenses



constantes de 2010), (b) ser responsable de menos del 2 % de la captura marina mundial; (c) no pescar en aguas distantes y (d) tener un PIB basado en más de un 10 % en la agricultura, la pesca, y la silvicultura.

El proyecto de texto refundido contiene, además, un espacio reservado para una potencial lista de subvenciones consideradas no perjudiciales para las poblaciones de peces que seguirían estando permitidas.

Sobrecapacidad y sobrepesca: resumen de los principales enfoques contemplados y las decisiones clave que deben tomarse

Decisión clave 1: ¿Qué prohibiciones o restricciones cualitativas deberían aplicarse a las subvenciones a la pesca?

- Prohibición de subvenciones que contribuyan a la sobrecapacidad y la sobrepesca

¿Qué subvenciones?	¿En qué circunstancias?
Subvenciones relativas a los costos de explotación y de capital	Cuando la tasa de pesca o la capacidad de la flota supere los niveles sostenibles determinados por el Estado ribereño o la OROP utilizando el MRS u otros puntos de referencia
	Excepto cuando haya una ordenación efectiva vigente

- Prohibición de las subvenciones a la pesca en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional
 - Subvenciones “supeditadas o vinculadas a” la pesca en todas las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional
 - Todas las subvenciones a la pesca en alta mar fuera de la zona de competencia de las OROP
- Prohibición de subvenciones a las embarcaciones que cambien su pabellón

Decisión clave 2: ¿Debería el instrumento incluir restricciones a las subvenciones de carácter cuantitativo y también cualitativo? En tal caso, ¿cómo deberían diseñarse y qué subvenciones se incluirían?

- Estratos de Miembros según el nivel de captura, con diferentes normas para cada estrato:
 - Estrato 1: compromisos de reducción y topes individuales negociados (tope por defecto en casos específicos)
 - Estrato 2: tope por defecto o tope negociado. Ningún compromiso de reducción
 - Estrato 3: ningún tope ni compromiso de reducción
- Topes conforme a un % de (a) el nivel total de subvención, o (b) el nivel de captura, o bien (c) promedio mundial x cantidad de pescadores.



- Topes (y las consecuentes reducciones) conforme a un % del valor de la captura marina, a lo largo de los cuatro estratos de Miembros.
- Topes (y las consecuentes reducciones) conforme a una fórmula común, con porcentajes de reducción mayores para las porciones más grandes de un monto total de subvención.

Decisión clave 3: ¿Debería la disciplina incluir un “compartimento verde” de subvenciones permitidas? En tal caso, ¿cuál debería ser su alcance?

- ¿Debería eximir a las subvenciones de las normas cualitativas o cuantitativas, o ambas?
- ¿Qué elementos debería comprender?
 - Ordenación pesquera, investigación y desarrollo
 - Reducción de la capacidad de pesca
 - Subvenciones a la pesca en pequeña escala
 - Salud y seguridad
- ¿Debería estar condicionado o limitado de algún modo?

Decisión clave 4: ¿Qué trato especial y diferenciado sería apropiado y efectivo?

- Exclusiones para los PMA respecto de las subvenciones que contribuyen a la sobrepesca y la sobrecapacidad
- Excepciones respecto de las subvenciones de países desarrollados Miembros para la pesca en su mar territorial
- Excepciones respecto de las subvenciones para la pesca efectuada en las ZEE nacionales y las OROP/AROP para los países en desarrollo Miembros, excepto los que cumplan la totalidad de un conjunto de criterios, (INB per cápita, participación en el total de captura marina, pesca en aguas distantes y el rol de la agricultura, la silvicultura, y la pesca en su PIB).

Disposiciones horizontales sobre trato especial y diferenciado

Más allá de las flexibilidades relativas a las disciplinas de las subvenciones específicas, el proyecto de texto refundido también prevé una serie de disposiciones horizontales o transversales sobre trato especial y diferenciado. Estas se relacionan básicamente con la asistencia técnica y creación de capacidad y con un conjunto de medidas específicas para los PMA. Aquí también, todas las disposiciones se encuentran entre corchetes debido a la falta de consenso. En lo que respecta a la asistencia técnica y creación de capacidad, las propuestas presentadas hasta ahora prevén un compromiso de facilitar asistencia técnica y creación de capacidad con miras a la implementación del instrumento, asumido por los países desarrollados y los países en desarrollo que se declaren capaces de hacerlo¹⁰. Más allá

¹⁰ Para un análisis acerca de los potenciales pasos de la implementación de un acuerdo de la OMC sobre



de la implementación, algunos Miembros también solicitaron ayuda para ciertos aspectos de la ordenación pesquera tales como la vigilancia y el control o la evaluación de poblaciones, involucrando, para ello, a otras organizaciones internacionales y organismos especializados tales como la FAO. Sin embargo, el proyecto de texto refundido limita la prestación de asistencia técnica y creación de capacidad a la implementación del instrumento. Otras disposiciones implican extender las flexibilidades concedidas a los PMA a aquellos Miembros que progresen más allá de la categoría de PMA durante un determinado periodo de transición, así como una cláusula sobre la debida moderación al plantear casos en los que intervengan PMA en virtud de este instrumento. Contrariamente a lo previsto en algunas de las propuestas presentadas hasta ahora, el proyecto de texto refundido no incorpora ningún acuerdo transitorio ni periodo de transición a favor de los países en desarrollo para la implementación del instrumento. En lugar de ello, contempla periodos de transición específicos en las diferentes disciplinas.

Disposiciones horizontales sobre trato especial y diferenciado

Decisión clave 1: ¿Qué tipo de asistencia técnica y creación de capacidad debería prestarse?

- Limitada a la implementación del instrumento
- Comprensiva de otros elementos de la ordenación pesquera (p. ej. la evaluación de poblaciones, la vigilancia)

Decisión clave 2: ¿Qué otro trato especial y diferenciado sería apropiado y efectivo?

- Extender las flexibilidades concedidas a los PMA a los Miembros que progresen más allá de dicha categoría durante un periodo de transición determinado.
- Cláusula sobre la debida moderación en los casos en que intervengan PMA.

Asuntos institucionales

Más allá de las disciplinas sustanciales descritas más arriba y establecidas en el proyecto de texto refundido, los Miembros tendrán que ocuparse de una serie de asuntos institucionales. Estos incluyen cuestiones relativas a (a) transparencia y notificaciones (b) la forma legal del instrumento, (c) mecanismos de examen e implementación, y (d) medidas correctivas. Las conversaciones en torno a estos asuntos aún se encuentran en una etapa inicial y posiblemente haya que esperar hasta que se resuelvan algunas de las cuestiones clave destacadas en las secciones anteriores. Ciertamente, como ya se ha explicado más arriba, las respuestas a muchos de estos interrogantes dependerán en gran medida de lo que finalmente se convenga en las propias disciplinas generales. Por esta razón, el proyecto de texto refundido solo prevé espacios reservados específicos, sin proponer ninguna formulación para su consideración por parte de los Miembros.

subvenciones a la pesca, véase Redding y Macfadyen (2020).



Transparencia y notificación

El artículo 25 del Acuerdo SCM ya exige que los Miembros notifiquen todas sus subvenciones definidas en el párrafo 1 del Artículo 1 que sean específicas en el sentido del artículo 2. Las notificaciones deben incluir el tipo de subvención, el importe provisto, los objetivos de esa política, la duración del programa, y datos estadísticos que permitan evaluar los efectos de la medida sobre el comercio. Además de los requisitos existentes, las propuestas presentadas hasta el momento requieren información sobre el tipo de actividad de pesca marina, las embarcaciones y los operadores que pescan en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, datos sobre la captura por cada especie destinataria del programa de subvención, el estado de las poblaciones para las que se provee la subvención, la capacidad de la flota en la actividad pesquera a la que ayuda el programa, medidas de conservación y de ordenación, etc.

Tal como se destacó anteriormente, el propósito de la notificación es, al menos en parte, ayudar a los Miembros a vigilar mutuamente el cumplimiento de los acuerdos de la OMC por parte de los otros, lo cual implica que el contenido de estas disposiciones sobre transparencia dependerá en gran medida del alcance de las disciplinas. Por ejemplo, el acto de notificar las embarcaciones y los operadores que pescan en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional solo será pertinente si en esta zona se incluyen prohibiciones específicas. Suponiendo que se prohíba eventualmente la pesca INDNR, sobre la base de las determinaciones realizadas por el Estado ribereño o el Estado del pabellón, las disposiciones sobre transparencia probablemente tengan que incluir requisitos para que los Miembros notifiquen sus respectivas leyes sobre pesca INDNR así como toda determinación que realicen. Asimismo, podría resultar pertinente incluir mecanismos de notificación por parte de los miembros o de divulgación por parte de la Secretaría respecto de las listas de pesca INDNR de los países o las OROP/AROP. Al margen del contenido de las disposiciones sobre transparencia, varios países en desarrollo Miembros y PMA han destacado la necesidad de garantizar que las disciplinas en este ámbito no sean más gravosas de lo necesario y que sean proporcionales no solo a los compromisos asumidos por esos Miembros sino también a su contribución al problema de la sobrepesca mundial. En términos más generales, dados los pobres antecedentes en lo que respecta a las notificaciones, sería importante asegurarse de que aquello que finalmente se convenga resulte practicable para todos.

La forma legal del instrumento

Los debates sobre la forma legal del eventual instrumento definitivo parecen converger en torno a dos opciones principales para la incorporación del futuro instrumento a la normativa de la OMC. La primera sería un acuerdo independiente conforme al Anexo 1 del Acuerdo de Marrakech (p. ej. como el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio) y la segunda, un Anexo del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SCM). El proyecto de texto refundido no sugiere ningún enfoque en particular y, por lo tanto, remite únicamente a [este instrumento] a lo largo del texto. Al momento de elegir entre estas dos opciones, un aspecto a considerar es en qué medida los Miembros desean incorporar conceptos del Acuerdo SCM y seguir su estructura amplia. Anexar el nuevo instrumento al Acuerdo SCM podría permitir que los Miembros adopten la mayor parte del enfoque del Acuerdo SCM, incluidos no solo los elementos básicos (como la definición de subvención y la noción de



especificidad) sino también detalles tales como la norma conforme a la cual las subvenciones prohibidas se consideran automáticamente como específicos. Si el instrumento toma solo algunos elementos del Acuerdo SCM pero, más allá de eso, es en gran medida diferente, un acuerdo independiente podría tener más sentido.

Mecanismos de examen e implementación

Con respecto al examen y la implementación, las propuestas hasta el momento han contemplado tres principales opciones institucionales: (a) un nuevo comité sobre subvenciones pesqueras; (b) utilizar el actual Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias ampliando, para ello, su alcance; o bien (c) crear un órgano subsidiario bajo el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias conforme al artículo 24.2. No obstante, al margen de la forma, los Miembros también deberán determinar el alcance del comité y las responsabilidades que se le atribuirán. Hasta el momento, las propuestas se han centrado principalmente en las notificaciones, el cumplimiento y un examen de los compromisos. Sin embargo, el comité podría verosímilmente servir como un foro para plantear preocupaciones específicas, por ejemplo, si un Miembro cree que otro está subvencionando la pesca de una población sobreexplotada siguiendo el enfoque de las preocupaciones comerciales específicas de los Acuerdos MSF y OTC. En similar sentido, podría servir como un foro para examinar las necesidades de asistencia técnica y creación de capacidad de los Miembros en desarrollo.

Medidas correctivas

Otra de las cuestiones tiene que ver con las potenciales medidas correctivas para compensar los efectos negativos de una subvención. En la práctica, esta cuestión surgiría en el caso en que un Miembro demostrara que la subvención de otro Miembro está prohibida y este último no la eliminara ni modificara. Según el Acuerdo SCM, los Miembros tienen dos opciones para hacerlo: una multilateral, a través del mecanismo de solución de diferencias, y una unilateral, mediante la utilización de medidas compensatorias. En la vía multilateral, el interrogante que surge es si debería contemplarse un procedimiento de consulta especial, dada la naturaleza ambiental de las disciplinas. Algunos Miembros entienden que este procedimiento se sumaría a lo ya previsto en el Acuerdo SCM, permitiendo que los Miembros intercambien información sobre las subvenciones a la pesca y que rectifiquen voluntariamente todo efecto perjudicial, gracias a lo cual se minimizaría el empleo de los procesos litigiosos.

En la vía unilateral, el Acuerdo SCM permite que los Miembros impongan derechos adicionales sobre las importaciones, en virtud de una investigación que demuestre que su industria nacional sufrió un daño importante como consecuencia de la importación de bienes beneficiados por algún programa de subvenciones prohibidas o recurribles. Un interrogante que surge es si debería contemplarse una vía unilateral similar en un eventual instrumento futuro sobre subvenciones a la pesca para los Miembros cuyas industrias pesqueras (o poblaciones de peces) se vean afectadas por un programa de subvenciones de otro Miembro de la OMC. En ese caso, el desafío sería determinar cómo se calcularía el daño importante. El Acuerdo SCM ya se ocupa de aquellos casos en los que las



subvenciones generan distorsiones del comercio. Si en el instrumento sobre subvenciones a la pesca se incluyera una vía unilateral para las medidas correctivas basada en el modelo del Acuerdo SCM, esta debería tener en cuenta el objeto y el propósito del acuerdo sobre las subvenciones a la pesca, que no consiste en proteger a la industria de un Miembro del daño causado por las subvenciones de otro Miembro, sino en proteger las poblaciones de peces de aquellas subvenciones que contribuyen a la pesca INDNR o la sobrepesca y sobrecapacidad. Por ende, el cálculo de la medida correctiva probablemente sería muy diferente del previsto en el Acuerdo SCM.

Solución de diferencias

Varias de las propuestas señalan que las futuras disciplinas de la OMC requerirían que las subvenciones cambien en función de las decisiones adoptadas en el contexto de la ordenación pesquera. Por ejemplo, según las disciplinas sobre la pesca INDNR, la determinación de un Estado Miembro ribereño podría activar una obligación en cabeza de otro Estado de la OMC para que elimine sus subvenciones a la embarcación u operador infractor. De igual forma, en el contexto de las poblaciones sobreexplotadas, la prohibición de subvenciones podría activarse por las conclusiones de una evaluación de población. Sabiendo que la OMC no es una organización pesquera, esto suscita ciertos interrogantes respecto de en qué medida los grupos especiales de solución de diferencias deberían analizar las decisiones adoptadas en relación con las subvenciones en cumplimiento del nuevo instrumento, y en qué medida deberían, asimismo, analizar las decisiones adoptadas en el contexto de la ordenación pesquera que activarían las obligaciones concernientes a las subvenciones que constituyen el eje de atención del instrumento.

A grandes rasgos, la profundidad con la que un grupo especial de solución de diferencias analice el cumplimiento del instrumento por parte de un Miembro dependerá de la naturaleza de la disposición que se está cuestionando, y de lo que esta requiera exactamente. Los Miembros también están ponderando si debería garantizarse —y, en tal caso, de qué forma— que esté claro cuáles serían los elementos que podrían examinarse de las decisiones relativas al ordenamiento pesquero que activan obligaciones en materia de subvenciones. La mayoría de los Miembros parecen coincidir en la idea de que los grupos especiales no deberían efectuar un examen *de novo* ni gozar de una discrecionalidad total para evaluar los elementos sustanciales de una determinación de pesca INDNR o de la decisión respecto de una evaluación de poblaciones adoptada por una autoridad nacional o una OROP/AROP. Se han sugerido varias opciones que podrían orientar la redacción de las diferentes obligaciones en el instrumento. Entre ellas se encuentran: (a) un reconocimiento automático de la evaluación o determinación de las autoridades pertinentes; (b) un examen procedimental que establezca si una determinada decisión es objetiva, imparcial, y basada en hechos¹¹; o bien (c) un examen limitado al fundamento científico de la evaluación de un Miembro (p. ej. en el caso de una evaluación de población de peces)¹². La actual normativa de la OMC contiene antecedentes

¹¹ En este caso, el grupo especial se limitará a evaluar las garantías mínimas del debido proceso y si la determinación se basó apropiada y correctamente en las pruebas.

¹² En este caso, el grupo especial examinaría si la determinación se basó apropiada y correctamente en las pruebas, y si las explicaciones son razonadas y adecuadas.



de las tres opciones. Entre ellas se encuentran las conclusiones del Fondo Monetario Internacional en virtud del art. XV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) como ejemplo de deferencia total; el enfoque del Acuerdo MSF para un examen limitado del fundamento científico de la evaluación de un Miembro; o el art. 17.6 del Acuerdo Antidumping como ejemplo de un examen limitado únicamente a los aspectos procesales. Como se analizan en más detalle estas cuestiones, varios Miembros han planteado que podrían requerirse diferentes normas de examen para las determinaciones de carácter no científico (p. ej. pesca INDNR) y las de carácter científico (p. ej. poblaciones sobreexplotadas).

Un último interrogante tiene que ver con aquellas situaciones en las que la jurisdicción sobre las zonas marítimas está en disputa. Esta cuestión se da especial, pero no exclusivamente, en el contexto de las determinaciones de pesca INDNR. Tal como se destacó anteriormente, muchas de las disposiciones sobre pesca INDNR aluden a actividades realizadas en aguas sujetas a la “jurisdicción nacional” de un Miembro. Una cuestión que surge en las negociaciones es qué hacer si se realiza una determinación de pesca INDNR en aguas que están en disputa, y cómo se aplicaría el mecanismo de solución de diferencias en esas circunstancias. Una primera opción propuesta sería simplemente excluir del alcance del proceso de solución de diferencias aquellos asuntos vinculados a aguas en disputa, incluso mediante un procedimiento de terminación obligatoria en caso de que se diera una situación de ese tipo. Otros se han manifestado en contra de excluir del alcance del mecanismo de solución de diferencias aquellos casos que involucran aguas en disputa y, en lugar de ello, plantean que el instrumento debería señalar que no se afectarían los reclamos de los Miembros relativos a dichas aguas. En este caso, el examen del grupo especial respecto de los procedimientos seguidos en una determinación de pesca INDNR en sí o la existencia de una subvención carecerían expresamente de implicaciones legales en lo que respecta a la territorialidad o la delimitación de la jurisdicción marítima. Sin embargo, esto ha sido cuestionado por otros en la medida en que la realización de una determinación de pesca INDNR implicaría necesariamente determinar cuál es el Estado ribereño competente. En la práctica, sigue siendo un asunto de alta sensibilidad política para algunos Miembros.

El proyecto de texto refundido sí se ocupa de otro potencial inconveniente de las jurisdicciones en disputa, que es el que se da cuando la decisión de una OROP respecto de una determinación de pesca INDNR, o una decisión concerniente al estado de una población, difiere de la determinación de pesca INDNR o de la decisión sobre el estado de una población adoptada por un Estado ribereño. Esto podría ocurrir cuando se confiere a una OROP la facultad de adoptar determinaciones de pesca INDNR o decisiones sobre el estado de una población que involucran la ZEE de un Miembro ribereño, pero este último no desea que las determinaciones o decisiones se apliquen a los fines de este instrumento de la OMC sobre subvenciones. El proyecto de texto refundido plantea que, en estos casos, las determinaciones de pesca INDNR o decisiones sobre el estado de una población adoptadas por un Estado Miembro ribereño prevalezcan por sobre las de una OROP, al menos, presumiblemente, a los efectos de este instrumento.



Asuntos institucionales: resumen de los principales enfoques contemplados y las decisiones clave que deben tomarse

TRANSPARENCIA Y NOTIFICACIÓN

Decisión clave 1: ¿Debería el instrumento requerir la notificación de elementos más allá de los enunciados en el art. 25 del Acuerdo SCM? ¿Cuáles deberían ser dichos elementos?

- Capacidad de pesca o flotas que reciben subvenciones
- Estado de las poblaciones explotadas por flotas que reciben subvenciones
- Embarcaciones y operadores que pescan en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional
- Legislación y cualesquiera determinaciones (nacionales, tal vez de OROP) en materia de pesca INDNR

FORMA LEGAL DEL INSTRUMENTO

Decisión clave 2: ¿El instrumento debería estructurarse como un Anexo del Acuerdo SCM o del Instrumento de Marrakech?

VIGILANCIA Y EXAMEN

Decisión clave 3: ¿Qué estructura institucional debería administrar el nuevo instrumento?

- Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias
- Subcomité sobre Subvenciones a la Pesca del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias
- Nuevo Comité sobre Subvenciones a la Pesca

Decisión clave 4: ¿Cuáles deberían ser la función y las responsabilidades de la institución administradora?

- Examinar las notificaciones y el cumplimiento
- Examinar los compromisos de acuerdo con los plazos convenidos

MEDIDAS CORRECTIVAS

Decisión clave 5: ¿Debería el instrumento permitir medidas correctivas unilaterales o solamente multilaterales?

Decisión clave 6: Si el instrumento permite medidas correctivas multilaterales, ¿deberían estar precedidas de un mecanismo especial de consultas? En tal caso, ¿cómo debería diseñarse?

- Intercambio de información antes de la solución de diferencias multilateral formal
- Oportunidad para rectificar voluntariamente el efecto perjudicial de las subvenciones



Decisión clave 7: Si el instrumento permite medidas correctivas unilaterales, ¿cómo deberían calcularse?

- ¿Desarrollar un método diferente para calcular los “daños importantes”?
- ¿Desarrollar un tipo de medida compensatoria diferente que compense el impacto de una determinada subvención sobre las poblaciones de peces?

SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

Decisión clave 8: ¿Cómo debería articular el instrumento —si es que debería hacerlo— la norma de examen que correspondería aplicar a las diferentes obligaciones?

- Un reconocimiento automático de la evaluación o determinación de las autoridades pertinentes?
- ¿Un examen procedimental? O bien
- ¿Un examen limitado al fundamento científico de la evaluación de un Miembro (p. ej. en el caso de la evaluación de una población de peces)?

Decisión clave 9: ¿Cómo debería abordar el instrumento —si es que debería hacerlo— las situaciones que involucran jurisdicciones sobre zonas marítimas en disputa?



Referencias

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 21 de octubre de 2015*. https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2009). *Los miles de millones hundidos: justificación económica de la reforma de la pesca*. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2596?locale-attribute=es>
- Headley, M. (2020). *Determining the status of fish stocks in data-poor environments and multispecies fisheries*. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/library/status-fish-stocks-data-poor-multispecies-fisheries>
- Moerenhout, T. (2019). *Support to fuel consumption for fisheries*. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/library/support-fuel-consumption-fisheries>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2016). *La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada*. <http://www.fao.org/3/b-i6069s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2020). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. La sostenibilidad en acción*. Roma. <https://doi.org/10.4060/ca9229es>
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2005, 22 de diciembre). *Decisión Ministerial de 2005 WT/MIN(05)/DEC. 22 WTO*. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/final_text_s.htm
- Organización Mundial del Comercio. (2007). *Proyectos de textos refundidos del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC presentados por el presidente (TN/RL/W/213 del 30 de noviembre de 2007)*. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/TN/RL/W213.pdf&Open=True>
- Redding, T. & Macfadyen G. (2020). *Potential implementation steps of a WTO agreement on fisheries subsidies*. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/library/steps-wto-agreement-fisheries-subsidies>
- Sumaila, U. R., Skerritt, D., Schuhbauer, A., Ebrahim, N., Li, Y., Kim, H.S., Mallory, T.G., Lam, V.W.L., & Pauly, D. (2019). *A global dataset on subsidies to the fisheries sector*. Data in Brief 27. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352340919310613>
- Tipping, A. (2020). *Addressing the development dimension of an overcapacity and overfishing subsidy discipline in the WTO fisheries subsidies negotiations*. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/library/overfishing-discipline-wto-fisheries-subsidies>
- Van Damme, I. (2020). *Reflections on the WTO negotiations on prohibiting IUU fishing subsidies*. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/library/reflections-wto-negotiations-iuu-fishing-subsidies>

© 2020 The International Institute for Sustainable Development
Publicado por el International Institute for Sustainable Development.

Oficina

111 Lombard Avenue, Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: www.iisd.org

Twitter: @IISD_news

Global Subsidies Initiative

International Environment House 2
9 chemin de Balaxert, 1219 Châtelaine
Geneva, Switzerland

Tel: +41 22 917-8683

Website: www.iisd.org/gsi

Twitter: @globalsubsidies

