



RECURSOS PESQUEROS SALUDABLES, COMERCIO SOSTENIBLE: ELABORACIÓN DE NUEVAS NORMAS SOBRE SUBVENCIONES PESQUERAS EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

ESQUEMA DE LAS PROPUESTAS DEL WWF

JUNIO de 2004

Cuando los ministros de comercio del mundo entero se reunieron en noviembre de 2001 para dar inicio a la actual ronda de conversaciones sobre el comercio de la OMC, encargaron a los negociadores “aclarar y mejorar” las disciplinas de la OMC con respecto a las subvenciones a la pesca.¹ A modo de contribución a las negociaciones, el WWF ha preparado un informe, *Healthy Fisheries, Sustainable Trade: Crafting New Rules on Fishing Subsidies in the World Trade Organization*, que presenta un panorama detallado de la problemática desde la perspectiva de una organización no gubernamental dedicada a la conservación y uso sostenible de los recursos vivos del planeta.

El siguiente esquema, publicado como complemento del informe completo del WWF, resume las propuestas específicas del WWF para lograr un resultado óptimo en las conversaciones sobre subvenciones pesqueras.² El esquema da por sentado que el lector está familiarizado con las actuales disciplinas de la OMC aplicadas a las subvenciones. El informe completo del WWF contiene información referencial, además de una explicación detallada de las propuestas que se resumen más adelante.

Considerando las susceptibilidades que rodean a las negociaciones sobre las subvenciones pesqueras, el WWF hace las siguientes salvedades sobre los puntos de vista expresados en este documento:

- En primer lugar, este esquema se debe ver como una contribución bastante desarrollada pero todavía inicial a las conversaciones sobre las subvenciones pesqueras. Aunque puede considerarse como la posición del WWF a junio de 2004, el WWF se reserva el derecho de ampliar y modificar estas posiciones a medida que avancen las negociaciones.
- Segundo, los elementos de la solución aquí sugerida deben ser considerados en su conjunto como componentes de un todo integral.
- Tercero, este esquema es presentado desde una perspectiva ambientalista. Sin embargo, a fin de alcanzar una solución equilibrada, el esquema también incluye algunas consideraciones sobre cuestiones de desarrollo. Cualquier carencia en el planteamiento del WWF debe ser considerada como una invitación al diálogo y no como un intento de promover un resultado no equilibrado.
- Cuarto, este esquema presupone que las nuevas disciplinas sobre las subvenciones pesqueras serán incorporadas al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. Sin embargo,

¹ Declaración Ministerial adoptada el 14 de noviembre de 2001, Documento OMC No. WT/MIN(01)/DEC/1 (20 de noviembre de 2001), párrafo 28.

² Este esquema también actualiza y reemplaza el anterior esquema de “libro blanco” circulado por el WWF en marzo de 2003. El Resumen Ejecutivo del informe completo describe en términos generales la propuesta del WWF, incluidas algunas de las consideraciones básicas de política que orientaron el esfuerzo del WWF para evitar involucrar a la OMC en cuestiones que están fuera de su mandato relacionado con el comercio. El índice detallado del informe presenta claramente la estructura del planteamiento del WWF.

el WWF cree que se debe considerar la posibilidad de que las nuevas disciplinas formen parte de un acuerdo multilateral de la OMC distinto.

- Quinto, este esquema no contiene ciertas propuestas alternativas incluidas en el informe completo del WWF y por lo tanto debe ser visto como una versión incompleta de los actuales puntos de vista del WWF.

Definición de éxito

Tal como se expone detalladamente en el informe completo, el WWF considera que las nuevas disciplinas de la OMC sobre las subvenciones pesqueras sólo se podrán calificar de un éxito genuino si ellas:

- (i) logran resultados en los que todas las partes – el comercio, el medio ambiente y el desarrollo – salgan ganando, sin que la OMC tenga que exceder su propia autoridad y competencia;
- (ii) son de vasto alcance y abarcan todos los programas de subvenciones pesqueras que afectan la pesca de captura silvestre;
- (iii) prohíben las subvenciones pesqueras perjudiciales y dan cabida a las beneficiosas, a través de medidas como:
 - prohibir de manera efectiva los tipos más perjudiciales de subvenciones pesqueras;
 - permitir y proteger las subvenciones pesqueras que promueven el logro de recursos pesqueros sostenibles;
 - someter a todas las subvenciones pesqueras no prohibidas a disciplinas efectivas que les impidan contribuir al exceso de capacidad pesquera o a la sobrepesca;
- (iv) toman en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo, y en especial de aquellos con poblaciones que dependen del sector pesquero;
- (v) promueven la administración de programas de subvenciones pesqueras sobre una base específica a los recursos pesqueros-, de modo que se pueda tomar debida cuenta de los factores que comúnmente distinguen a los programas perjudiciales de los que son beneficiosos o benignos;
- (vi) mejoran la transparencia y responsabilidad, sometiendo a todas las subvenciones pesqueras no prohibidas a una eficaz vigilancia, entre otros, mediante un seguimiento proactivo y requisitos de notificación a la OMC mucho más eficaces; y
- (vii) ofrecen mecanismos para garantizar que las disciplinas de la OMC sobre subvenciones pesqueras sean administradas con la debida participación de los organismos intergubernamentales y expertos competentes en materia de administración de recursos pesqueros y protección del medio ambiente marino, y con una mejor transparencia pública.³

³ Considerando la importancia de asegurar que la OMC no busque ejercer autoridad fuera de su legítima competencia, hay un vínculo crítico y necesario entre algunas de las disciplinas sustantivas propuestas por el WWF y algunos de sus llamados a la reforma institucional. Un conjunto de disciplinas de la OMC sobre subvenciones pesqueras que sea verdaderamente sólido no puede dejar de tomar en cuenta el contexto pesquero en el que operan las subvenciones. Por consiguiente, algunos elementos de la propuesta del WWF consideran si determinados

Elementos específicos

(1) Definición de “subvenciones pesqueras”

Las nuevas disciplinas de la OMC sobre las subvenciones pesqueras deben ser lo suficiente completas como para abarcar todos los principales programas de subvenciones pesqueras. Esto significa, entre otras cosas, que:

- (a) la definición de “subvenciones pesqueras” debe incluir todas las subvenciones que confieren un beneficio comercial a individuos o empresas que se dedican a la pesca, aún si la subvención no se les concede directamente, incluidas todas las contribuciones financieras gubernamentales a intereses pesqueros o en nombre de ellos, como los pagos de gobierno a gobierno por acceso a la pesca en ZEE;
- (b) las nuevas disciplinas deben evitar las distinciones o exclusiones indebidas, como las disciplinas menos rigurosas para los recursos pesqueros “interiores” que para los recursos pesqueros “de alta mar”;
- (c) los “servicios de administración de recursos pesqueros” públicos no deben ser considerados como “subvenciones” para los fines de las nuevas disciplinas de la OMC;
- (d) la “rama de producción pesquera” debe incluir toda la pesca de “captura silvestre” y
- (e) las subvenciones a puertos, procesadores, transportistas, comercializadores u otros actores deben ser consideradas como “subvenciones pesqueras” si benefician a empresas pesqueras de conformidad con la jurisprudencia del Acuerdo SMC sobre “transferencia” de subvenciones.

(2) Luz roja para prohibir las subvenciones pesqueras más perjudiciales

(a) Ámbito de aplicación

Con sujeción a ciertas excepciones enumeradas más adelante, y a las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, las siguientes subvenciones pesqueras deberán ser explícitamente prohibidas por las nuevas disposiciones de “luz roja” de la OMC:

- (i) Las subvenciones que, por la naturaleza de su diseño, probablemente contribuyan a aumentar o mantener la capacidad o el esfuerzo de pesca, tales como las subvenciones a:

recursos pesqueros están “en riesgo manifiesto” o “manifiestamente subadministrados” a fin de determinar si las subvenciones a tales recursos deben ser objeto de un tratamiento disciplinario más riguroso o más indulgente. La determinación de “en riesgo manifiesto” puede basarse en información simple, objetiva y de fácil obtención. Sin embargo, la determinación “manifiestamente subadministrado” requeriría una evaluación más detallada de los hechos y políticas que rodean los recursos pesqueros, posiblemente dando lugar a juicios que el WWF considera que están fuera de la competencia o debida autoridad de la OMC. Para manejar estos casos, además de otros elementos de su propuesta, el WWF plantea mecanismos institucionales para compartir eficazmente la autoridad con órganos intergubernamentales y expertos competentes. Sin tales mecanismos, sería necesario reducir el alcance de las propuestas sustantivas del WWF para evitar normas que la OMC no debería administrar por sí sola. La consecuencia sería disciplinas sobre subvenciones pesqueras cuyos márgenes “abarcan demasiado o demasiado poco”, pero que sin embargo constituirían un avance significativo sobre el *status quo*.

- la construcción o reparación de embarcaciones pesqueras
 - la modernización de las embarcaciones o la adquisición o mejora de las artes de pesca
 - el mantenimiento del empleo en el sector pesquero
 - la transferencia de capacidad a la pesca en el extranjero o en alta mar, incluso a través de empresas mixtas
 - el acceso a recursos pesqueros extranjeros
 - la investigación y desarrollo de tecnología pesquera
 - las subvenciones supeditadas a los resultados de la pesca
 - las subvenciones a los combustibles
 - el cebo o hielo suministrado en especie
 - las subvenciones a los seguros de navíos
 - las subvenciones a otros gastos de explotación
 - las promesas de reintegrar a los dueños de las embarcaciones las multas o incautaciones impuestas por autoridades extranjeras
- (ii) Las subvenciones que contribuyen a la pesca “ilegal, no declarada o no reglamentada” (INDNR), o a actividades que contribuyen a la pesca INDNR.⁴

(NOTA: La definición de “pesca INDNR” para los fines de nuevas disciplinas de la OMC deberá basarse en los párrafos 3.1 al 3.4 del Plan de Acción Internacional de la FAO sobre la pesca INDNR).⁵

⁴ Con la excepción de las subvenciones a actividades en recursos pesqueros no reglamentados, muy pocas veces se podrá identificar las subvenciones a actividades INDNR *ex ante* (es decir, sobre la base del diseño de la subvención). Por consiguiente, las acciones asociadas a esta prohibición incluirían, entre otras (i) la eliminación, sobre una base de empresa por empresa, de cualquier subvención a empresas que “muy probablemente” participen en actividades INDNR; (ii) la subsiguiente prohibición de cualquier subvención a tales empresas por un determinado plazo (por ejemplo, cinco años); (iii) la anulación o retiro de subvenciones a pesquerías “no reglamentadas”; y (iv) el establecimiento de una presunción salvo prueba en contrario de que una subvención contribuye a actividades INDNR cuando la subvención apoya la pesca en una pesquería no incluida en un plan de acción nacional presentado de conformidad con el PAI-INDNR. Otros posibles elementos de esta norma de la OMC podrían incluir (i) el cese de programas viciados por un patrón de abuso de INDNR; (ii) el retiro de todas las subvenciones a actividades en una pesquería que “muy probablemente” está viciada por un patrón de abuso de INDNR; (iii) una firme exhortación a tomar medidas proactivas para evitar que las subvenciones contribuyan a actividades INDNR; y (iv) requisitos especiales de declaración o examen dirigidos a las medidas que tomen los gobiernos para evitar las subvenciones que contribuyen a actividades INDNR.

⁵ Las definiciones del PAI-INDNR deberán ser simplificadas y adaptadas para su aplicación en el contexto de la OMC. Tales ajustes son compatibles con el propio PAI y necesarios para el buen funcionamiento de las nuevas disciplinas de la OMC. Los ajustes necesarios incluyen (i) precisar las definiciones de “pesca ilegal” y “pesca no declarada” para asegurar que los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC no tengan que enfrascarse

(iii) Las subvenciones que apoyan el aumento o mantenimiento de los niveles del abastecimiento interno de pescado, tales como pagos a las flotas nacionales para el sostenimiento de precios.⁶

Obsérvese que las prohibiciones mencionadas se podrían establecer a través de un nuevo lenguaje legal en el texto del Acuerdo SMC en combinación con anexos ilustrativos.

Al igual que el actual compartimento rojo para las subvenciones a la exportación y al abastecimiento interno las subvenciones pesqueras prohibidas deberían estar exentas del requisito de especificidad del artículo 1.2 del Acuerdo SMC.⁷

(b) Excepciones a las prohibiciones

Considerando la amplitud de las prohibiciones propuestas en el punto 2(a), y a la luz del papel legítimo que pueden cumplir las subvenciones para promover la transición a una pesca sostenible y al desarrollo económico, los siguientes tipos de subvenciones deberían eximirse de las anteriores prohibiciones de la luz roja⁸:

- medidas de corto plazo de apoyo y ajustes en casos de emergencia – es decir, asistencia temporal a pescadores (o sus familias) que sufran la pérdida significativa de sus ingresos como resultado de reducciones en la pesca debido a medidas de conservación o desastres naturales imprevistos;
- ciertos pagos para el acceso extranjero – es decir, pagos de gobierno a gobierno para obtener acceso a la pesca en las ZEE, siempre que dichos recursos pesqueros no estén “en riesgo manifiesto” o “manifiestamente subadministrados” (véase definiciones en el punto 2(c)), y que además los acuerdos de acceso estén condicionados jurídicamente al cumplimiento de la legislación y normas nacionales e internacionales vigentes; y
- ciertas subvenciones a la pesca artesanal – es decir, subvenciones a los pequeños pescadores artesanales que realizan sus actividades exclusivamente en recursos pesqueros de países en desarrollo que no están “en riesgo manifiesto” o “manifiestamente subadministrados”.

en debates sobre el significado o alcance del derecho pesquero internacional; (ii) ampliar la definición de “pesca no declarada” para incluir cualquier pesca no sujeta a declaración, registro o seguimiento, sin tener en cuenta si el hecho de ser “no declarada” infringe alguna ley aplicable o medida de administración cooperativa del recurso pesquero; y (iii) ampliar la definición de pesca “no reglamentada” para incluir cualquier tipo de pesca en aguas no administradas.

⁶ Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado examinadas en el punto 6 deberán tener en cuenta la preocupación de los países en desarrollo por la seguridad alimentaria.

⁷ Las subvenciones a los combustibles, por ejemplo, puede mejorar significativamente la capacidad o el esfuerzo y por lo tanto se les debería prohibir, aun cuando sean tan generales que podrían quedar fuera de la definición de “específico” del Acuerdo SMC. Para evitar una norma demasiado amplia, sin embargo, el WWF propone que las subvenciones no específicas que entren dentro de una nueva disposición de luz roja deberían ser consideradas prohibidas únicamente con respecto a su aplicación al sector pesquero.

⁸ Estas excepciones son adicionales a otras exclusiones de las prohibiciones de luz roja colocadas en las disposiciones de “luz verde” y “trato especial y diferenciado”, examinadas por separado en los puntos 3 y 6.

(c) **Definición de recursos pesqueros “en riesgo manifiesto” y “manifiestamente subadministrados”**

El WWF ha desarrollado estos dos términos a fin de dar una consideración elemental al contexto pesquero en el cual se otorgan las subvenciones, sin pedir a la OMC que emita juicios ambientales.

(i) **Definición de un recurso pesquero “en riesgo manifiesto”:** En el contexto de las disciplinas sobre subvenciones pesqueras, se considera que un recurso pesquero “en riesgo” es aquel en que la condición peligrosa de las poblaciones de peces, la capacidad excesiva de las flotas, o la insuficiencia de la administración hacen que cierto tipo de subvenciones probablemente sea más perjudicial que si se tratara de un recurso pesquero que no está en riesgo. A fin de evitar que la OMC tenga que emitir juicios ambientales, el concepto “en riesgo” tiene un ámbito de aplicación sumamente reducido. En el contexto aquí propuesto, se consideraría que un recurso pesquero está “en riesgo manifiesto” si se aplica cualquiera de las siguientes condiciones:

- el estado de explotación es “desconocido o incierto” o la población está “sobreexplotada”, “agotada” o “en recuperación” de acuerdo a la FAO;
- el estado de la especie o población objetivo figura como “datos insuficientes”, “vulnerable”, “en peligro” o “en peligro crítico” en la Lista Roja de la UICN;
- alguna autoridad regional o internacional competente que tenga jurisdicción sobre el recurso pesquero considera que el estado de la explotación o de la especie objetivo es equivalente a los del punto anterior; o
- la capacidad total de pesca no ha sido evaluada cuantitativamente por una autoridad competente con jurisdicción sobre el recurso pesquero, o de haberse realizado una evaluación incluida en un plan de administración de la capacidad presentado de conformidad al Plan de Acción Internacional para la ordenación de la capacidad pesquera, u otra evaluación cuantitativa actual, se ha encontrado que el recurso pesquero se encuentra en su capacidad máxima o por encima de ella.

(ii) **Definición de un recurso pesquero “manifiestamente subadministrado”:** Debido al ámbito de aplicación sumamente reducido del concepto “en riesgo manifiesto”, ciertos tipos de subvenciones deben quedar excluidas de las excepciones de la luz roja si el recurso pesquero carece de ciertos “indicios objetivos de una mínima administración adecuada”⁹. La determinación de considerar a un recurso pesquero “manifiestamente

⁹ Los “**indicios objetivos de gestión adecuada mínima**” deben estar especificados en una nota o anexo a las disposiciones pertinentes del Acuerdo SMC, y deben basarse en criterios internacionalmente reconocidos, como los formulados en *A Checklist for Fisheries Resource Management Issues Seen from the Perspective of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries* (FAO Fisheries Circular No. 917 FIRM/C917, Roma, 1996) (<http://www.fao.org/docrep/W3140E/W3140E00.htm>). Adicionalmente, los indicios deben incluir elementos obtenidos del PAI-Capacidad y del PAI-INDNR de la FAO. Los criterios deberían ser preguntas que exijan respuestas “sí o no” formuladas para favorecer la simplicidad y la objetividad. Por ejemplo, en lugar de preguntar “¿Las medidas de conservación y gestión están basadas en los mejores elementos de juicio científicos disponibles?”, el indicador podría ser “¿Las medidas de conservación y gestión están basadas en elementos de juicio científicos?”. Las determinaciones de si un recurso pesquero carece de estos indicios se harían de acuerdo a los mecanismos institucionales propuestos en el punto 7.

subadministrado” requerirá de mecanismos para compartir la autoridad que incluyan en la administración de nuevas disciplinas de la OMC sobre subvenciones pesqueras a autoridades en administración de recursos pesqueros y conservación marina apropiadas.

(d) Prerrequisitos y límites a las excepciones de la luz roja: Las subvenciones que reúnen las condiciones para quedar exceptuadas de las nuevas prohibiciones de la luz roja, deberán continuar sujetas a disciplina continua, de acuerdo a lo siguiente:

- No se deberá permitir ninguna excepción a la prohibición de subvenciones que contribuyen a las actividades de pesca INDNR.
- Las subvenciones cumplirán con las condiciones para quedar exceptuadas únicamente si han sido notificadas por anticipado a la OMC de conformidad con las disposiciones especiales sobre notificación y siempre que todos los demás requisitos de notificación de la OMC que resulten aplicables hayan sido cumplidos cabalmente y con exactitud.
- Las subvenciones cumplirán con las condiciones para quedar exceptuadas sólo si jurídicamente están supeditadas a coherencia con un plan de administración de la capacidad existente como lo exige el Plan de Acción Internacional de la FAO para la ordenación de la capacidad pesquera.¹⁰
- Todas las subvenciones exceptuadas deberán continuar sujetas a las actuales prohibiciones del artículo 3 sobre las subvenciones a la exportación y al abastecimiento interno.
- Todas las subvenciones exceptuadas deberán seguir siendo recurribles bajo la actual luz ámbar si ocasionan “efectos desfavorables” de acuerdo al significado tradicional de los artículos 5 y 6 del Acuerdo SMC.
- Las subvenciones por medidas de “apoyo en caso de emergencia” deberán quedar automáticamente sujetas a las disposiciones de ámbar oscuro específicas a las subvenciones pesqueras (véase el punto 4(c)).
- Todas las subvenciones exceptuadas deberán ser objeto de requisitos especiales de declaración y examen periódico.

(3) Luz verde para permitir las subvenciones pesqueras positivas desde el punto de vista ambiental

(a) Ámbito de aplicación

Con sujeción a ciertas condiciones enumeradas más adelante, los siguientes tipos de subvenciones pesqueras deberían estar protegidas frente a demandas en virtud de la mayoría de normas sobre subvenciones actuales o futuras de la OMC:

- Subvenciones a las actividades de investigación (incluida la recopilación de datos) que tienen el propósito de mejorar la administración de la pesca y otros recursos marinos, o

¹⁰ Como alternativa a exigir planes de administración de la capacidad en virtud del PAI-Capacidad, la norma podría prohibir excepciones a prohibiciones de la luz roja en el contexto de cualquier recurso pesquero que esté “manifiestamente subadministrado”, tal como se define en el punto 2(c)(ii) de este esquema.

desarrollar las artes o técnicas de pesca para proteger y preservar los recursos y ecosistemas marinos.

- Subvenciones a la adopción de artes, técnicas o prácticas de pesca que sean preferibles desde el punto de vista ambiental (por ejemplo, cuando se hace conjuntamente con el establecimiento de áreas protegidas marinas o zonas de exclusión), especialmente cuando los costos de las transacciones desalienten su adopción o cuando dichas técnicas sean más costosas que las alternativas menos “limpias”.
- Subvenciones para apoyar a los pescadores en la adopción de artes o técnicas de pesca necesarias para cumplir con normas de seguridad o sanidad.
- Subvenciones que tienen como objeto reducir la capacidad de pesca en recursos pesqueros que tiene una capacidad excesiva (por ejemplo, programas de recompra, retiro de licencias, programas de capacitación, etc.). (Obsérvese, sin embargo, las normas especiales propuestas para las subvenciones a la reducción de la capacidad en el punto 3(c)).

(b) Prerrequisitos y límites a todas las subvenciones de luz verde

Todas las subvenciones que reúnan las condiciones para la protección de la luz verde deberán estar sujetas a las siguientes disciplinas:

- Nada en el compartimento verde debe permitir las subvenciones a la exportación o al abastecimiento interno, que estén prohibidas por el actual compartimento rojo (artículo 3 del Acuerdo SMC).
- Todas las subvenciones de la luz verde deben quedar sujetas a nuevas prohibiciones de luz roja a subvenciones a la pesca INDNR (*véase* el punto 2(a)).
- Todas las subvenciones de luz verde deben quedar sujetas a demandas de luz ámbar si ocasionan “efectos desfavorables graves al comercio” (es decir, un nivel de perjuicio muy alto). (Obsérvese, sin embargo, que este umbral puede flexibilizarse en el caso de subvenciones que especialmente tienen la probabilidad de causar efectos desfavorables en países en desarrollo – *véase* el punto 6 de este esquema).
- Las subvenciones cumplirán con las condiciones para quedar protegidas por la luz verde únicamente si han sido notificadas por anticipado a la OMC de conformidad con las disposiciones especiales sobre notificación.
- Las subvenciones cumplirán con las condiciones para quedar protegidas por la luz verde sólo si están legalmente supeditadas a coherencia con un plan de gestión de la capacidad existente como lo exige el Plan de Acción Internacional de la FAO para la ordenación de la capacidad pesquera.¹¹
- Se deberá exigir que todas las subvenciones protegidas por la luz verde contengan condiciones jurídicas explícitas que exijan a los receptores desarrollar sus actividades de

¹¹ Como alternativa a exigir planes de administración de la capacidad en virtud del PAI-Capacidad, la norma podría prohibir subvenciones de luz verde en el contexto de cualquier recurso pesquero que esté “manifiestamente subadministrado”, tal como se define en el punto 2(c)(ii) de este esquema

pesca cumpliendo cabalmente con todas las leyes, reglamentaciones y requisitos de declaración, sean nacionales, extranjeros o internacionales.

- Todas las subvenciones protegidas por la luz verde deberán quedar sujetas a requisitos especiales de declaración y examen periódico.

(c) Disciplinas adicionales sobre las subvenciones que “reducen la capacidad”

Muchas subvenciones que reducen la capacidad incumplen el objetivo de disminuir la capacidad de pesca, y algunas terminan contribuyendo al problema que se supone deben resolver. Por este motivo, las subvenciones que reducen la capacidad y que reúnen las condiciones para el tratamiento de luz verde, deben estar:

- definidas con precisión para los efectos de la luz verde;
- sujetas a límites de vigencia efectivos y a normas que impidan su aplicación repetitiva en un determinado recurso pesquero;
- condicionadas a garantías contra la exportación de capacidad;
- condicionadas a garantías contra la “filtración” y “sustitución de insumos”;
- condicionadas a requisitos específicos de seguimiento y evaluación;
- sujetas al retiro obligatorio si se demuestra el aumento real de capacidad en la flota o pesquería pertinente; y
- condicionada a un plan de administración de la capacidad que cumpla con ciertos criterios formales, similares a los desarrollados para el concepto de “manifiestamente subadministrado”.

Además, se deberá considerar una cláusula de extinción para la luz verde a las subvenciones que reducen la capacidad (por ejemplo, que expiren en cinco años, con excepciones limitadas por crisis de capacidad imprevistas).

(4) Luz ámbar para someter a disciplinas a las demás subvenciones pesqueras

(a) Ámbito de aplicación

Las anteriores luces roja y verde abarcan la mayor parte de los tipos importantes de subvenciones pesqueras. Para el resto, se necesitan disciplinas de “luz ámbar”. Específicamente, las nuevas disposiciones de luz ámbar deberán exigir el retiro de cualquier subvención que se considere que tiene “efectos desfavorables” (según la definición del punto 4(b)), y deben comprender:

- cualquier subvención de “apoyo en casos de emergencia” exceptuada de las nuevas prohibiciones de luz roja (véase el punto 2); y

- todas las demás subvenciones pesqueras que no estén cubiertas por las nuevas luces roja o verde.¹²

(b) Aclaración de la definición de “efectos desfavorables”

A fin de que las nuevas disposiciones de “luz ámbar” sean eficaces en someter a las subvenciones pesqueras perjudiciales a disciplinas, será necesario aclarar las actuales definiciones de daño del Acuerdo SMC para que abarquen las distorsiones económicas a nivel de la producción pesquera. Técnicamente esto se deberá lograr mediante:

(i) aclaración de la definición del Acuerdo SMC de “perjuicio grave” para que incluya

- cambios en la distribución relativa de las capturas;¹³
- disminuciones en los precios en muelle;¹⁴ o
- aumentos en la capacidad o esfuerzo de pesca, medidos por ciertos indicadores económicos;¹⁵

(ii) aclaración de la definición del Acuerdo SMC de “daño a la rama de producción nacional” para permitir la consideración de la distribución de la captura, los costos de producción (incluido el rendimiento por esfuerzo unitario) y los ingresos de la flota o empresa en vez de las pruebas directas de cambios en el volumen de las importaciones o en los precios de importación; y

(iii) creación de una presunción salvo prueba en contrario de “anulación o menoscabo” en cualquier caso en el que se otorga una subvención a una empresa o flota dedicada a la producción o venta de un producto sujeto a una consolidación arancelaria existente en el marco del GATT.

¹² Ellas podrían incluir subvenciones a ramas de producción o empresas que sean afines a ramas de producción o empresas pesqueras, tales como ciertas subvenciones para la construcción de puertos, vivienda, transporte, procesamiento o comercialización de productos pesqueros, etc., cuando tales subvenciones sean “transferidas” a las empresas pesqueras y no se considere que están diseñadas para mejorar la capacidad o el esfuerzo (véase el punto 1(e)). Recuérdese que tales subvenciones pueden reunir las condiciones para recibir “trato especial y diferenciado” bajo las disposiciones propuestas (véase el punto 6).

¹³ Un cambio en la distribución relativa de las capturas puede ser un aumento en la captura relativa de las embarcaciones subvencionadas o una disminución en la captura relativa de otras embarcaciones que pescan en la misma pesquería o que pescan productos similares o competitivos. La concentración en la distribución relativa de capturas tiene el objetivo de evitar el debate sobre los factores causales que podrían estar asociados a los cambios en los niveles absolutos de captura. La “causalidad” debe ser demostrable mediante una correlación temporal entre las subvenciones y los cambios en la distribución de las capturas (compárese el artículo 6.3(d) del Acuerdo SMC).

¹⁴ La “disminución” en cuestión no debe exigir una reducción real de los precios en muelle comparados con los precios históricos, sino más bien un precio menor que el que se ofrecería en ausencia de una subvención. Es importante reconocer que los precios en muelle generalmente suben en el contexto del agotamiento de los recursos pesqueros.

¹⁵ Considerando las cuestiones técnicas que pueden acompañar a los esfuerzos por evaluar la capacidad o el esfuerzo, la norma aquí propuesta exigiría que todo aumento significativo en cualquiera de un grupo de indicadores estándar de capacidad o esfuerzo sea considerado como un aumento en la capacidad o el esfuerzo. Aún con esta simplificación, la administración de esta prueba podría valerse de los mecanismos institucionales considerados en el punto 7.

(c) Recuperación y perfeccionamiento de las disposiciones “ámbar oscuro” para las subvenciones que probablemente sean perjudiciales

La urgencia de la cuestión de las subvenciones pesqueras y las cargas probatorias indebidamente pesadas bajo las disposiciones de luz ámbar estándar llaman a una renovación y revisión de la desaparecida “luz ámbar oscuro”¹⁶. Específicamente, las nuevas disposiciones ámbar oscuro deberían abarcar:

- Todas las subvenciones pesqueras cuando se aplican en un recurso pesquero que está “en riesgo manifiesto” o “manifiestamente subadministrado”;¹⁷
- Las subvenciones pesqueras de luz ámbar que muy probablemente desfavorecen a los países en desarrollo (por ejemplo, “Cualquier subvención que beneficie a pescadores que capturan peces de un tipo, o de un tipo que compite directamente con otro tipo, capturado por un país en desarrollo miembro, cuando la captura total del tipo de pez en cuestión por la flota nacional del miembro que subvenciona representa más del [20%] de la captura mundial, y [o] cuando el tipo de pez capturado por el país en desarrollo miembro representa más del [20%] de los ingresos del sector de la pesca comercial de dicho país”).
- Cualquier subvención pesquera de luz ámbar a una determinada flota o pesquería cuando el total subvencionado es mayor del cinco por ciento *ad valorem* (esta norma también abarca claramente los sostenimientos de precios aplicados a productos pesqueros).
- Cualquier subvención pesquera de luz ámbar a una flota o a una empresa para cubrir las pérdidas de la operación.

(d) Exigencia de retiro de las subvenciones transgresoras

A la luz de la debilidad general de las actuales disposiciones de luz ámbar del Acuerdo SMC, y considerando la naturaleza usualmente irreversible de los daños causados por las subvenciones pesqueras, si se determina que una subvención pesquera ha causado “efectos desfavorables” se debería exigir el retiro obligatorio, y no simplemente la eliminación de los efectos desfavorables.

(5) Notificación y vigilancia

Entre los principales obstáculos para imponer disciplinas a las subvenciones pesqueras – sea a escala internacional o a escala de los gobiernos nacionales o subnacionales – está la casi universal falta de transparencia y responsabilidad en los programas de subvenciones pesqueras. En la OMC, esto en parte es el resultado del profundo fracaso de las disposiciones generales sobre notificación de subvenciones del artículo 25 del Acuerdo SMC. Mejorar el régimen de notificaciones y vigilancia de las subvenciones pesqueras en la OMC es absolutamente imprescindible para el futuro de la reforma de las subvenciones pesqueras.

¹⁶ Las disposiciones ámbar oscuro del Acuerdo SMC fueron un mecanismo para trasladar la carga de probar (o refutar) un “perjuicio grave” de la parte que impugna una subvención a la parte que mantiene la subvención. Estas disposiciones caducaron en enero de 2000.

¹⁷ Véanse las definiciones de estos términos en el punto 2(c).

(a) **Perfeccionamiento de los requisitos de notificación**

(i) **Datos más completos:** Los requisitos de notificación aplicables a las subvenciones pesqueras –como la notificación de excepciones a la “luz roja”, el “trato especial y diferenciado”, la inclusión en la “luz verde” y cualquier otra notificación exigida en virtud del artículo 25 del Acuerdo SMC o de un tenor análogo– deben exigir una declaración detallada sobre los usos reales de las subvenciones, incluida la identificación de las empresas específicas que reciben las subvenciones, la identificación de la forma en que se aplican las subvenciones, la identificación de los recursos pesqueros donde la pesca subvencionada ocurre en el contexto de un determinado programa de subvenciones, cierta información básica sobre el estado del recurso pesquero, y el monto de las subvenciones por embarcación, por flota y por recurso pesquero. Como mínimo, se debe exigir que las notificaciones brinden información suficiente para permitir una evaluación a primera vista de si el recurso pesquero afectado está “en riesgo manifiesto” o “manifiestamente subadministrado”. Asimismo, se deberá considerar la exigencia de que las notificaciones incluyan información sobre las medidas tomadas para asegurar que la subvención notificada no contribuya a la pesca INDNR.

(ii) **Mejor cumplimiento:** El cumplimiento de los requisitos de notificación de una subvención debe ser exigible y su incumplimiento debe tener consecuencias, como por ejemplo:

- la imposición de multas monetarias;
- la aplicación de una presunción de “perjuicio grave” y la elevación del umbral de pruebas para demostrar la ausencia de efectos desfavorables;
- la aplicación automática, cuando se encuentre que hay efectos desfavorables, de una recomendación para retirar una subvención no notificada previamente (en lugar de solamente eliminar los efectos desfavorables);¹⁸ y/o
- cuando no se subsana el incumplimiento de notificación, quedar sujeto a la aplicación de medidas compensatorias sin la necesidad de demostrar los efectos desfavorables.

(b) **Una solución radical, posible y más eficaz: un mecanismo independiente de seguimiento**

El cumplimiento del artículo 25 ha sido tan escaso, y los obstáculos administrativos y políticos al cumplimiento tan difíciles de manejar, que los miembros de la OMC deberían considerar la creación de un mecanismo independiente facultado para compilar y comunicar información del tipo requerido por el artículo 25, junto con la información adicional arriba propuesta para las subvenciones pesqueras. Dicho mecanismo podría funcionar dentro de la Secretaría de la OMC o como un órgano experto independiente. El proceso incluiría medios apropiados para el examen gubernamental de los proyectos de informe compilados por

¹⁸ Esta propuesta sólo se aplicaría como una alternativa a la propuesta de “retiro obligatorio” tratada en el punto 4(d).

dicho órgano, que podrían tener como modelo los procedimientos aplicados por la FAO, OCDE, APEC y otros organismos intergubernamentales.

(c) Otro tipo de seguimiento e información

- Además de los exámenes periódicos del funcionamiento de las excepciones a la luz roja y de la luz verde (*véase arriba*), generalmente se deberá exigir exámenes periódicos de las disciplinas de la OMC a las subvenciones pesqueras. Los objetivos específicos de tales exámenes deberán incluir la modificación o afinamiento de las listas ilustrativas asociadas con las nuevas disciplinas.
- Todos los exámenes relacionados con las subvenciones pesqueras se deberán realizar con la participación de expertos pertinentes y organizaciones intergubernamentales con competencia en la administración de recursos pesqueros y la conservación marina.

(6) Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo

Considerando la importancia que tiene la pesca para muchos países en desarrollo, y a la luz del mandato de la Declaración de Doha de que las nuevas disciplinas sobre subvenciones pesqueras deben tomar en cuenta esta importancia,¹⁹ es imprescindible que las nuevas normas sobre subvenciones pesqueras apliquen un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo. Si bien el WWF no se considera competente para plantear propuestas definitivas para tales medidas, los siguientes conceptos son un reflejo del planteamiento del WWF y una invitación al diálogo, adicionalmente a cualesquiera otras disposiciones sobre trato especial y diferenciado que puedan aplicarse de modo general al Acuerdo SMC:

- La prohibición de las subvenciones que mejoran la capacidad o el esfuerzo se puede flexibilizar²⁰ para las flotas de países en desarrollo que operan en recursos pesqueros que no estén “en riesgo manifiesto” ni “manifiestamente subadministrados”. La carga de probar que el recurso pesquero no está “en riesgo manifiesto” ni “manifiestamente subadministrados” deberá recaer en quienes conceden las subvenciones en los países en desarrollo, y las subvenciones favorecidas con esta flexibilización deberán ser objeto de tratamiento ámbar o ámbar oscuro
- Se podría decidir que la prohibición de subvenciones pesqueras al “abastecimiento interno” no se aplique a los países en desarrollo.
- El umbral de “efectos desfavorables graves” para demandar subvenciones de luz verde podría bajarse para demandas contra subvenciones que “muy probablemente desfavorecen a los países en desarrollo” dentro del significado establecido en el punto 4(c) (aunque en tales casos se deberá permitir una compensación como alternativa al retiro obligatorio de una subvención de luz verde transgresora).
- La prueba de “distribución de la captura” para determinar perjuicio grave se podría flexibilizar para los países en desarrollo, de la siguiente manera:

¹⁹ Párrafo 28 de la *Declaración de Doha*.

²⁰ La naturaleza y alcance precisos de las “flexibilizaciones” en cuestión requieren mayor debate y desarrollo. Ciertamente, deberán aplicarse algunos límites (como límites a la duración de la flexibilización o a su ámbito preciso de aplicación).

- La prueba no se aplicaría con respecto a la pesca realizada por un país en desarrollo en una población ubicada exclusivamente dentro de su ZEE.
- En los casos en que una economía principal demande una subvención a la pesca de un país en desarrollo por razones de distribución de la captura, la norma podría exigir: (i) prueba no sólo de que la flota subvencionada ha aumentado su participación de la captura, sino que el aumento fue de por lo menos 5% de la captura; y (ii) prueba de que la flota de la parte demandada ha disminuido su participación de la captura en al menos 5% de su captura.
- Otras pruebas de perjuicio grave podrían aplicarse solamente a las subvenciones de un país en desarrollo que afecten a recursos pesqueros que estén “en riesgo manifiesto” o “manifiestamente subgestionadas”, recayendo en la parte impugnadora la carga de probar la supuesta condición de “en riesgo manifiesto” o “manifiestamente subadministrado”.
- Las disposiciones ámbar oscuro no se deberían aplicar a los países en desarrollo.
- Para los miembros menos desarrollados se podría flexibilizar (pero no exceptuar) los requisitos de declaración (por ejemplo, la inclusión de la declaración en los exámenes de las políticas comerciales).

NOTA: Los mencionados conceptos deberán ser objeto de consideración con respecto a países en desarrollo que no son “naciones pesqueras principales”. Este término, que requerirá definición, tendría el propósito de excluir a países con una rama de producción pesquera muy desarrollada de algunas o todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado para las subvenciones pesqueras.

Asimismo, obsérvese que se deberá exigir a cualquier país en desarrollo que intente mantener una subvención a la pesca de conformidad con estas disposiciones de trato especial y diferenciado, la notificación anticipada de dichas subvenciones.

(7) Mecanismos institucionales

(a) Necesidad de nuevos mecanismos

Un resultado de las negociaciones sobre subvenciones pesqueras en el que realmente todos salgan ganando, producirá nuevas disciplinas de la OMC de carácter al menos parcialmente interdisciplinario. Al igual que otras áreas donde la competencia de la OMC se superpone o está estrechamente relacionada con la de otros organismos intergubernamentales, será necesario establecer mecanismos que aseguren una adecuada cooperación, coherencia y distribución compartida de la autoridad. Específicamente, los nuevos mecanismos deberán asegurar explícitamente que las organizaciones intergubernamentales externas y expertos independientes con competencia en administración de recursos pesqueros y conservación marina participen en las controversias y exámenes de la OMC relacionados con las subvenciones pesqueras. Adicionalmente, se deberá instituir reformas largamente esperadas para mejorar la transparencia pública de los procesos de la OMC, incluida la solución de diferencias.

Por supuesto que no todos los aspectos de las disciplinas de la OMC sobre subvenciones pesqueras necesitarán nuevos mecanismos institucionales para su aplicación. Más bien, las

cuestiones que surjan en el marco de las disposiciones sustantivas antes propuestas caerían en un contínuum que incluiría:

- cuestiones familiares al funcionamiento rutinario del Acuerdo SMC;²¹
- cuestiones “nuevas pero no problemáticas” específicas al ámbito de las subvenciones pesqueras, pero que quedan dentro de la competencia de la OMC;²² y
- cuestiones (especialmente las relacionadas a cuestiones de administración de recursos pesqueros) que están fuera de la sola competencia de la OMC.²³

Las cuestiones del primer tipo obviamente no necesitan mecanismos institucionales especiales para su solución.

Las cuestiones del segundo tipo – que incluyen preguntar si un determinado recurso pesquero está “en riesgo manifiesto” – se beneficiarían bastante de mecanismos de “aporte experto” como los descritos en el punto 7(b), para asegurar que los procesos de la OMC gocen de los consejos y asistencia de personas e instituciones con conocimientos especializados sobre economía pesquera y subvenciones pesqueras.

Las cuestiones del tercer tipo obviamente presentan los mayores desafíos institucionales. Como se detalla en el texto completo de sus propuestas, el WWF ha realizado los mayores esfuerzos para proponer disciplinas que eviten plantear cuestiones que están fuera de la competencia tradicional de la OMC. Sin embargo, como ya se ha indicado,²⁴ un sistema verdaderamente sólido de disciplinas sobre subvenciones pesqueras a veces debe formular preguntas sobre el contexto pesquero en el que operan algunas subvenciones. Tales preguntas – que incluirían si un determinado recurso pesquero está “manifiestamente subadministrado” – podrían requerir juicios que están fuera de la propia competencia de la OMC. Cuando lo hacen, se deberían resolver únicamente a través de los nuevos mecanismos de “autoridad compartida” descritos en el punto 7(c).

(b) Mecanismos para el “aporte experto”

El WWF propone la institucionalización de varios mecanismos posibles de “aporte experto” que ya son familiares al funcionamiento de la OMC, entre otros:

- la solicitud proactiva por parte de los grupos especiales de testimonio experto o del aporte asesor de órganos experimentados externos;

²¹ Por ejemplo, si una subvención cae dentro de la prohibición de luz roja a las subvenciones que alientan el abastecimiento interno de pescado, si una subvención ha causado un cambio en los precios o en los volúmenes de producción, etc.

²² Las cuestiones podrían entrar en esta categoría ya sea porque son susceptibles de análisis económico de hechos claros, de tipo generalmente familiar (por ejemplo, si es probable que una subvención aumente la capacidad pesquera productiva), o porque se pueden absolver sobre la base de pruebas simples y objetivas (por ejemplo, si la FAO clasifica a un recurso pesquero como “sobreexplotado”).

²³ Por ejemplo, si se debería considerar a un recurso pesquero “manifiestamente subadministrado” porque no alcanza a pasar la prueba de “indicios objetivos de una administración adecuada mínima”.

²⁴ Véase nota de pie de página 3.

- la inclusión en los grupos especiales de personas expertas en campos pertinentes (como economía pesquera); y
- la aceptación de información orientativa útil y pertinente de *amici curiae*.

El WWF considera que se debe alentar explícitamente y con firmeza la inclusión de estos mecanismos en las nuevas disciplinas sobre subvenciones pesqueras. Más aún, los gobiernos deberían considerar mantener un registro de organismos e individuos expertos de la OMC para facilitar la disponibilidad de asesoramiento experto.

(c) **Mecanismos de “autoridad compartida”**

El concepto de mecanismos institucionales en cuyo marco la OMC comparte la autoridad sobre cuestiones específicas con otros organismos internacionales competentes no es algo nuevo en el sistema de la OMC.²⁵ A fin de permitir a la OMC considerar preguntas sobre el contexto pesquero dentro del cual operan algunas subvenciones, será necesario que la OMC cree este tipo de relación con organismos competentes en el campo de la administración pesquera.

Dos dificultades principales complican el establecimiento de dicho mecanismo: primero, hay múltiples organismos internacionales con competencia y autoridad sobre diversos recursos pesqueros; y segundo, hay algunos recursos pesqueros (incluidos muchos ubicados enteramente dentro de la ZEE de un solo país) respecto de las cuales no hay ningún organismo internacional idóneo que tenga la necesaria competencia y autoridad.

Para abordar esta realidad, el WWF propone un mecanismo que consta de dos partes:

- (i) **Sometimiento a organismos existentes:** Cuando un organismo internacional competente tiene jurisdicción sobre la gestión de un recurso pesquero, los grupos especiales de la OMC deberán someter las cuestiones que están fuera de la competencia de la OMC a dichos organismos, y las conclusiones o determinaciones de dichos organismos con respecto a tales cuestiones deberán ser vinculantes.
- (ii) **Creación de un Grupo permanente de expertos pesqueros:** Cuando no exista un organismo internacional competente o de existir, no esté en capacidad de proporcionar a la OMC las conclusiones o determinaciones solicitadas, se deberá

²⁵ Por ejemplo:

(i) El artículo XV:2 del GATT dispone que la OMC consultará con el **FMI** y aceptará sus conclusiones y determinaciones sobre una serie de cuestiones relativas a las balanzas de pagos y políticas monetarias.

(ii) El Código de Valoración Aduanera del GATT creó una estrecha relación de trabajo entre el GATT y el **Consejo de Cooperación Aduanera** (actualmente conocido como la Organización Mundial de Aduanas). *Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, GATT 26° Supl. BISD 116 (1980) (disponible en http://www.wto.org/spanish/doc_s/legal_s/val) (véanse esp. el art. 18:2 y el Anexo II). (En efecto, en 1998 el Órgano de Apelación de la OMC dictaminó que un grupo especial de la OMC erró al no tomar en cuenta una decisión de la OMA relativa a la clasificación de un producto bajo el Sistema Armonizado para la clasificación de aranceles). *Comunidades Europeas – Clasificación aduanera de determinado equipo informático*, AB-1998-2 (informe del Órgano de Apelación), párrafo 90.

(iii) El Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) acepta las determinaciones de la **Comisión del Codex Alimentarius**, entre otros, con relación a la existencia de normas internacionales en una variedad de campos. Acuerdo MSF, Anexo A, párrafo 3.

someter las cuestiones que están fuera de la sola competencia de la OMC a un nuevo “Grupo permanente de expertos pesqueros” a ser establecido en cooperación con la FAO, PNUMA y los principales organismos regionales de administración de recursos pesqueros. El GPEP estaría compuesto por 5 a 7 personas que servirán a título personal por periodos fijos y alternados, nominados en su mayoría por la FAO, PNUMA y los principales organismos regionales de administración de recursos pesqueros. Estas personas serán expertos reconocidos en el campo de la administración de recursos pesqueros y provendrían de las filas de los funcionarios públicos internacionales, académicos y las organizaciones no gubernamentales. El GPEP tendría la autoridad para emitir conclusiones vinculantes sobre las cuestiones que le sometían. También tendría competencia consultiva para asistir a la OMC en la administración general (incluido el seguimiento y examen) de las nuevas disciplinas sobre subvenciones pesqueras.

(d) Otras consideraciones institucionales

- (i) Relaciones de cooperación:** Además de los mecanismos ya descritos (y como ayuda a su establecimiento y aplicación), el WWF propone que la OMC (o al menos su Comité de Subvenciones) suscriba memorándums de entendimiento formales, incluida la condición de observador cuando sea pertinente, con la FAO, PNUMA y los principales organismos regionales de administración de recursos pesqueros para fomentar la cooperación mutua y el intercambio de información respecto de las subvenciones pesqueras.
- (ii) Acceso público a los procesos de la OMC:** el WWF viene proponiendo desde hace mucho tiempo aumentar la transparencia pública de la OMC. El carácter interdisciplinario de un sistema de normas en el que todas las partes interesadas salgan ganando, hace que sea preciso contar con un proceso abierto. El WWF invoca nuevamente a la OMC abrir al público los alegatos y audiencias sobre solución de diferencias, y admitir a representantes de la sociedad civil, hasta el máximo posible, como observadores en todas las demás deliberaciones de la OMC.

Para obtener más información, ponerse en contacto con:

Aimee Gonzales
Asesora
Programa del comercio
WWF Internacional
Avenue du Mont Blanc
CH-1196 Gland
tel: +41 22 364 9002
email: agonzales@wwfint.org

David Schorr
Asesor, WWF
1816 Lamont Street, NW
Washington DC 20010
USA
tel: +1 202 328 6442
email: dkshorr@verizon.net