

EL ACUERDO SOBRE SUBSIDIOS A LA PESCA DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO: DESAFÍOS PARA LA REPÚBLICA ARGENTINA*

THE AGREEMENT ON FISHERIES SUBSIDIES OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION: CHALLENGES FOR THE ARGENTINE REPUBLIC

Leopoldo M. A. Godio **

Resumen: La sobrepesca y su situación se encuentran agravadas por los subsidios que recibe el sector y por ello la Organización Mundial de Comercio (OMC) examinó la importancia de las subvenciones pesqueras y sus diferentes categorías. Recientemente, se concluyó la Duodécima Conferencia Ministerial con una serie de acuerdos sin precedentes sobre pesquerías: el Acuerdo sobre subvenciones a la pesca, una oportunidad que merece ser evaluada por la República Argentina.

Palabras-clave: Organización Mundial de Comercio - Subsidios - Pesca - Derecho del mar.

Abstract: Overfishing and its situation are aggravated by the subsidies received by the sector. For this reason the World Trade Organization (WTO) examined the importance of fishing subsidies and their different categories. Recently, the Twelfth WTO Ministerial Conference was concluded and contains a series of unprecedented decisions on fisheries: the Agreement on fisheries subsidies, an opportunity that justifies to be evaluated by the Argentine Republic.

Keywords: World Trade Organization - Subsidies - Fishing - Law of the Sea.

Sumario: I. Introducción y planteo de la cuestión. II. El derrotero de los subsidios a la pesca: un devenir de casi dos décadas. III. El *quid* de la cuestión: la caracterización de las subvenciones, el sistema de vigilancia y su transparencia. IV. Reflexiones finales: perspectivas para la República Argentina. Oportunidades y riesgos.

* Trabajo recibido el 26 de julio de 2022 y aprobado para su publicación el 10 de agosto del mismo año.

** Abogado, Magíster en Relaciones Internacionales y Doctor en Derecho, tesis *Sobresaliente* y recomendada al "Premio Facultad" (Universidad de Buenos Aires). Profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de Buenos Aires. Secretario del Instituto de Derecho Internacional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires; y Miembro Correspondiente del Instituto de Derecho Internacional Público y de la Integración de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

I. Introducción y planteo de la cuestión

Las subvenciones¹ a la industria pesquera han sido un asunto de particular preocupación en la Organización Internacional de Comercio (OMC) desde 2001² y desde entonces ha transitado distintas etapas hasta alcanzar un acuerdo vinculante en esta disciplina, concretando un ansiado anhelo de la comunidad internacional de cara a la sostenibilidad de la pesca y su actividad, con el objeto de evitar el agotamiento de los recursos garantizar vivos ictícolas, el acceso de los alimentos a largo plazo y mantener la salubridad del planeta.

El reciente acuerdo, alcanzado en la Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC, constituye una oportunidad para analizar las posibles implicancias para Estados en desarrollo con extenso litoral marítimo y riquezas ictícolas como la República Argentina. Para ello, se realizará una breve síntesis dedicada a la gestación y desarrollo del contexto en torno al texto acordado para, posteriormente, concentrarnos en lo que consideramos los aspectos cruciales, la caracterización de los subsidios y la negociación jurídica específica, todas cuestiones necesarias para comprender los desafíos y oportunidades -a nuestro entender- esperables.

II. El derrotero de los subsidios a la pesca: un devenir de casi dos décadas

En oportunidad de iniciarse el debate sobre las subvenciones pesqueras, es necesario señalar que la OMC carecía de reglas específicas para su regulación, razón por la cual el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (en

(1) La doctrina especializada no posee un acuerdo total sobre la definición de subvención -a pesar de tratarse de una característica central del comercio internacional- aunque se acepta, generalmente, la adopción del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de 1994 de la OMC. Básicamente puede entenderse a aquellas como las intervenciones estatales que afectan la producción, con efectos en su propio mercado (nacional o interna) o en otros (a la exportación o especial). Cfr. LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, Gustavo E. *El derecho de las subvenciones en la OMC*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 2006, pp. 27 y ss. Sobre esta última modalidad, se ha aclarado que "(...) las intervenciones en los mercados internacionales que distorsionan los términos de intercambio a favor de los productores receptores de las ayudas estatales, y en detrimento de aquellos productores de países cuyas circunstancias políticas y económicas no les permiten contrarrestar las acciones distorsivas en esos mercados, obligando de alguna manera a través de instituciones multilaterales como la OMC a normalizar y regular, en cierta medida estos comportamientos asimétricos". Cfr. ÁLVAREZ MARÍN, Nelson. "Consideraciones y reflexiones acerca del multilateralismo y las subvenciones en el marco del GATT/OMC", *Via Iuris*, Nº 15, 2013, p. 144.

(2) Su creación puede explicarse como consecuencia de las labores regulares y periódicas del GATT (conocidas como *Rondas*) iniciadas en la "Ronda Uruguay" de 1986 y concluyó, en 1994, con la formalización de la OMC y su establecimiento para la solución de disputas, junto con una estructura burocrática sólida destinada a supervisar las negociaciones y el progreso del comercio internacional, intensificado por la interacción de la comunidad internacional durante la era de la globalización que, asimismo, amplió las áreas que tradicionalmente eran de dominio estatal. Cfr. ARREDONDO, Ricardo, "El sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio", en Ricardo Arredondo & Leopoldo M. A. Godio (coord.), *La solución pacífica de controversias en un derecho internacional fragmentado*", Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2021, pp. 173-174.

adelante “SMC”) proveía reglas sobre cómo las subvenciones debían ser tratadas en el comercio, entre otras cosas, los elementos de una subvención³.

Así las cosas, un grupo de Estados -entre los cuales se encontraba Argentina- conformaron una coalición que se autodenominó “Amigos de los Peces”⁴, con el fin de encontrar y establecer reglas especializadas sobre subvenciones pesqueras⁵. Su argumento principal era que los subsidios al sector pesquero provocaron la sobreexplotación y que debían eliminarse totalmente⁶.

De este modo es que se puede comprender cómo los Miembros negociaron la cuestión de los subsidios, considerando la importancia de este sector en el desarrollo de los Estados⁷. El inicio formal de las negociaciones se sitúa en la Conferencia Ministerial de Doha (2001) con el fin de “(...) aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC con respecto a las subvenciones a la pesca, teniendo en cuenta la importancia de este sector para los países en desarrollo”⁸ y la prohibición de determinadas formas de subsidios que generan o contribuyen a la sobrepesca, tal como se consolida en el posterior mandato complementario (de 2005) que encomendó a sus Miembros:

“(...) 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 [...]. Deberá formar parte integrante de las negociaciones [...] un trato especial y diferenciado apropiado y efectivo para los Miembros en desarrollo y menos adelantados,

(3) El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, en su Artículo 1, define y establece los requisitos que debe tener una subvención. Disponible en www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.doc (consulta el 09/01/2012). No obstante lo anterior, los potenciales “efectos distorsionadores” de las subvenciones sobre el intercambio de servicios son reconocidos bajo el artículo XV del GATT, proponiendo para su solución que los Estados miembros negocien con vista al desarrollo de las reglas necesarias.

(4) En rigor, se trató de un “Grupo Oficioso” (coalición informal) que examinó y realizó consideraciones sobre la temática específica, con la intención de lograr que reduzcan significativamente las subvenciones a la pesca.

(5) Conformado por Argentina, Australia, Chile, Colombia, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Perú, Filipinas y los EEUU, entre otros Estados. Ver el informe sobre la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong (2005) disponible en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/brief_s/brief08_s.htm (consulta el 09/01/2022). Estos Estados comenzaron sus esfuerzos como resultado del fracaso de la “Reunión Ministerial de la CMO en Seattle en 1999” (Cfr. “Fishing Subsidies” Disponible en http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/wwf_fishsubs_e.pdf consulta el 09/01/2022).

(6) Cfr. Notas y Reglas de los informes de la OMC disponibles en http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/rules_e.htm.

(7) Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, Declaración Ministerial, adoptada en Doha el 14 de Noviembre de 2001, (WT/MIN(01)/DEC/1 de 20 Noviembre de 2001), párrafos 28 y 31. Siguiendo la Directiva de Doha sobre subvenciones a la pesca, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible del año 2002 fue convocada por la OMC para llevar a cabo las negociaciones sobre las subvenciones a la pesca.

(8) Véase el documento WT/MIN(01)/DEC/1.

teniendo en cuenta la importancia de dicho sector para las prioridades de desarrollo, la reducción de la pobreza y las preocupaciones concernientes a la seguridad de los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria”⁹.

Su fundamento se encontraba en el incremento sostenido de la sobreexplotación de los recursos vivos ictícolas y su proyección hacia un punto en el cual se impide su regeneración, con graves consecuencias económicas, biológicas y alimentarias en el futuro. Parte del relevamiento efectuado por la OMC advirtió el carácter central del financiamiento estatal a la estas actividades –estimadas actualmente entre 14.000 y 54.000 millones de dólares estadounidenses al año– que permite a los operadores el desarrollo de acciones a mayor distancia y tiempo, facilitando de este modo el esfuerzo pesquero sobre los recursos vivos¹⁰.

A partir de los lineamientos del mandato complementario, el Grupo sobre Negociación de Normas elaboró un primer borrador para el año 2007¹¹. Este documento admitió el rol crítico de los instrumentos pesqueros e incluyó el Acuerdo sobre Poblaciones de Peces de la ONU de 1995, el Código de conducta para la pesca responsable de la FAO¹², y el Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar¹³.

Sin embargo, el texto no pudo superar aspectos considerados medulares para los distintos Estados y ello motivó una ronda de debates y propuestas de los Miembros de la OMC que impulsó –a través del Presidente del Grupo de Trabajo, a finales de 2008– la confección de un mapa de ruta con el fin de reforzar las disciplinas “(...) sobre las subvenciones en el sector de la pesca, incluidas por la prohibición a determinadas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca en exceso, mientras formulan tratamientos apropiados y efectivos para

(9) Cfr. Anexo D de la Declaración Ministerial de Hong Kong (documento WT/MIN(05)/DEC).

(10) *Idem*.

(11) El Artículo 1º del borrador contenía provisiones sobre la prohibición de nueve subvenciones a la pesca y los efectos perjudiciales que habían sido reconocidos, mientras que el artículo 2º enumeraba los tipos de subvenciones a tratar como excepciones generales, al tiempo que el Artículo 3º se refería a pautas de tratamientos especiales y diferenciales para países en vía de desarrollo. La prohibición a determinadas subvenciones, por ejemplo, no se aplica a los países menos desarrollados (artículo 3.1). Por otra parte, el artículo 4º reconocía el stock de peces transzonales y altamente migratorios en la zona económica exclusiva de un Estado miembro y el interés de otro Estado miembro de la OMC con intereses pesqueros identificables, estableciendo que los miembros no pueden causar, mediante el uso de ninguna subvención, la disminución del stock o la sobrepesca de la especie; y, finalmente, el Artículo 5º habilitaba la concesión o el mantenimiento de subvenciones como modo de gestión tendiente a prevenir la pesca excesiva, considerando el Acuerdo de 1995 sobre las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios.

(12) Fuente: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/v9878s/v9878s00.pdf> (consulta el 27/06/2022).

(13) Fuente: <http://www.fao.org/legal/treaties/012t-s.htm> (consulta el 27/06/2022).

dirigir los intereses y preocupaciones de los miembros en desarrollo”, estableciendo, de este modo, la posterior línea de trabajo¹⁴.

Como resultado de las discusiones durante el año 2009, nuevas propuestas fueron presentadas e incluyen un cambio en el enfoque en áreas donde las subvenciones a la pesca causaron efectos negativos, con la intención de alcanzar un tratamiento especial y diferenciado para las economías chicas y vulnerables, entre otros¹⁵.

Posteriormente, la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS) en septiembre de 2015¹⁶ y el posterior mandato acordado en la Undécima Conferencia Ministerial de la OMC (2017) reafirmó la necesidad de las negociaciones¹⁷.

En simultáneo, el 14 de septiembre de 2016 -en el marco de la tercera Conferencia “Nuestro Océano”- distintos Estados firmaron una declaración con el objeto de impulsar las instancias de negociaciones tendientes a eliminar y prohibir los subsidios a la pesca ya que, a su entender, aquellas hacían peligrar la sostenibilidad de los recursos marinos y oceánicos¹⁸.

Esta iniciativa se enmarcó dentro de un conjunto de acciones impulsadas por algunos de los Miembros de la OMC que pretendía reforzar aspectos como la comunicación y transparencia de las subvenciones pesqueras con el objeto final de su eliminación -al menos de aquellas que sean consideradas “perjudiciales” para

(14) OMC, Proyecto Consolidado de la Presidencia en texto de Acuerdos Antidumping y SMC (TN/RL/W/236), 19 de Diciembre 2008, párrafo 1. Disponible en <http://www.unep.ch/etb/areas/WTOsubmissionsFish.php> (consulta el 27/06/2022).

(15) Normas de Negociación del Grupo de la CMO, “Anti-dumping, Subvenciones y Medidas Compensatorias y Subvenciones a la Pesca”, Declaración del Presidente (TN/RL/W/247), 17 de Mayo de 2010, párrafo 19. Disponible en <http://www.unep.ch/etb/areas/WTOsubmissionsFish.php> (consulta el 03/01/2016). Para una consulta detallada véase Documento de Trabajo del 28 de mayo de 2008 (TN/RL/W/232). Disponible en www.wto.org (consulta el 03/01/2022).

(16) Al respecto, la meta 14.6 alienta que los Estados logren prohibir “(...)ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole, reconociendo que la negociación sobre las subvenciones a la pesca en el marco de la Organización Mundial del Comercio debe incluir un trato especial y diferenciado, apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados”.

(17) *Idem*.

(18) Argentina, Australia, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Noruega, Papúa Nueva Guinea, Perú, Singapur, Suiza y Uruguay. Según la FAO, el pescado proporciona a más de 3.100 millones de personas cerca del 20% de la ingesta media per cápita de proteína animal, y el sector asegura los medios de subsistencia de entre el 10% y el 12% de la población mundial, al tiempo que las poblaciones de peces se ven expuestas a una situación de agotamiento. Actualmente, las subvenciones a la pesca, son uno de los principales factores que contribuyen a la sobrepesca y su sobreexplotación. Cfr. OMC, “Principios y elementos para la conclusión de las negociaciones sobre las normas relativas a las subvenciones a la pesca en el marco de la OMC”, Informe del Grupo de Negociación sobre las Normas (Doc. TN/RL/GEN/182), 16 de noviembre de 2016, p. 1.

el sector- comprendiendo en esta categoría a las acciones de subsidios que contribuyen a la sobrepesca, el exceso de capacidad y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada¹⁹.

La Unión Europea (UE) impulsó su propia propuesta en octubre de 2016 que buscaba prohibir –a más tardar, en 2020– determinadas formas de subvenciones pesqueras que provoquen la sobreexplotación y la pesca en exceso, a fin de eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada; sin por ello dejar de reconocer el trato especial y diferenciado para los Estados en desarrollo y menos adelantados, a los que no se le aplicarán las prohibiciones en cuestión²⁰.

El tema tuvo, asimismo, progresos en noviembre 2016 cuando la representación de Ruanda presentó, en el marco del Grupo de Negociación de Normas de la OMC²¹, un comunicado referido a las subvenciones a la pesca con la intención de obtener resultados en la XI Cumbre Ministerial. Allí afirmó que las negociaciones debían encaminarse a someter las subvenciones incorporando un principio según el cual “nada impedirá” a un Estado en desarrollo -o menos adelantado- mantener o conceder subsidios que no contribuyan a la sobrepesca ni a la sobrecapacidad o que no afecten a terceros Estados como, por ejemplo: 1) actividades costeras relacionadas exclusivamente con la pesca artesanal; 2) actividades pesqueras que exploten, exclusivamente, recursos ictícolas incluidos en la zona económica exclusiva de los Estados Miembros; y 3) actividades pesqueras que exploten, exclusivamente, derechos o contingentes establecidos por una organización regional de ordenación pesquera. En otras palabras, se trataba de acciones dirigidas a prohibir, al menos, los siguientes tipos de subvenciones destinadas a: 1) embarcaciones pesqueras o actividades que afecten de manera negativa a poblaciones de peces en situación de sobrepesca; 2) subvenciones concedidas a buques que realicen pesca ilegal, no declarada y no

(19) Este último “concepto” no se encuentra exento de debate y ha sido severamente criticado por la doctrina especializada. Al respecto, ver separata en MANSI, Ariel R. “Comentarios en torno a la génesis y la aplicación del concepto de ‘pesca no reglamentada’ en alta mar”, en Pablo E. Slavin, Tamara Rogers & Claudina Orunesu (comp.), *Nuevos debates en Filosofía y Ciencia Política*, Mar del Plata, Facultad de Derecho UNMDP, 2015, pp. 3-31.

(20) Las disposiciones más relevantes de la propuesta eran: 1) una definición de subvención, junto presunciones, excepciones y restricciones (artículos 1 y 4.2); 2) límites de subsidios a embarcaciones pesqueras calificadas como INDNR y no parte de una OROP (artículo 2); y 3) habilitación de subsidios a embarcaciones menores de 10 metros, sin mayores aclaraciones (artículo 4). Cfr. OMC, “Avanzar hacia un resultado multilateral sobre las subvenciones a la pesca en la OMC”, Informe del Grupo de Negociación sobre las Normas (TN/RL/GEN/181), 20 de octubre de 2016, p. 1.

(21) Los “grupos de negociación de normas” pueden ser entendidos como coaliciones de Estados que se agrupan bajo la figura de un coordinador o un equipo de negociación para actuar en determinadas cuestiones (por ejemplo, el “Grupo APEC”, que comprende a Estados del Asia y el Pacífico; el “Grupo Africano”, que actúa respecto de cuestiones que involucren los intereses de aquella región; o el “Grupo de Estados en desarrollo sin litoral”, entre otros). Al respecto, ver LLOYD, PETER J. “THE ARCHITECTURE OF THE WTO”, *EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*, VOL. 17, ISSUE 2, 2001, pp. 327-353.

reglamentada; o 3) disciplinas adicionales que aumentan la capacidad pesquera y los esfuerzos de pesca que contribuyen a la sobrepesca y la sobrecapacidad.

Su resultado se advierte claramente en el párrafo 31 de la Declaración Ministerial de Nairobi -con el objeto de revitalizar el tema- por cuanto reiteró el firme compromiso de todos los Miembros de llevar adelante las negociaciones relativas a las cuestiones restantes de la Ronda Doha²². En ese mismo sentido, a pocos días después, Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay hicieron circular una comunicación con una ruta para las futuras negociaciones, incluyendo una estrategia desde el Acuerdo de Facilitación de Comercio y el establecimiento de reglas orientadas a fortalecer disciplinas, explorar la cooperación entre autoridades competentes e identificar los casos que requieran flexibilidad para su cumplimiento²³.

Sin embargo, es necesario señalar que el objetivo político de su presentación no se limitaba a advertir la importancia que poseen los subsidios a la industria pesquera, sino además proyectar un escenario ante la posibilidad de incluir este tema en la agenda de la Declaración Ministerial de la OMC que se iba a desarrollar entre el 11 y el 14 de diciembre de 2017 en Buenos Aires.

Los progresos inmediatos a la antesala de la Undécima Conferencia Ministerial fueron poco alentadores -a pesar del interés y la dedicación de los Miembros para obtener un acuerdo multilateral eficaz y vinculante de cara a la Agenda 2030- ya que las negociaciones de ese momento se orientaron simplemente a condicionar las subvenciones a la pesca -con modalidad comercial o industrial de gran escala y aquellas realizadas pesqueras realizadas fuera de la jurisdicción marítima de los Miembros, es decir, en alta mar o en la zona económica exclusiva de otro Miembro- que ocasionen sobrecapacidad y sobrepesca, además de limitarse a eliminar toda subvenciones a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada²⁴.

En la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, los Ministros acordaron un programa formal de trabajo para concluir las negociaciones pero fue recién con

(22) Cfr. OMC, "Principios y elementos para la conclusión de las negociaciones sobre las normas relativas a las subvenciones a la pesca en el marco de la OMC", Informe del Grupo de Negociación sobre las Normas (Doc. TN/RL/GEN/182), 16 de noviembre de 2016, p. 2.

(23) Entre ellas, se destacan las iniciativas con el fin de prohibir las subvenciones que contribuyen a la sobrepesca, la sobrecapacidad, incluidas las subvenciones vinculadas a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, además de mejorar la notificación y transparencia de los subsidios. Cfr. OMC, "Subvenciones a la pesca en el marco de la OMC. Marco Destinado A Orientar Las Negociaciones Multilaterales Encaminadas A Eliminar Las Subvenciones A La Pesca Perjudiciales", Informe del Grupo de Negociación sobre las Normas (Doc. TN/RL/GEN/183), 29 de noviembre de 2016, p. 2. En la propuesta de estos Miembros, as reglas deben estar orientadas a fortalecer las disciplinas, explorar cooperación entre autoridades competentes e identificar casos donde debe darse flexibilidad para el cumplimiento del Acuerdo.

(24) Cfr. OMC, "Principios y elementos para la conclusión de las negociaciones sobre las normas relativas a las subvenciones a la pesca en el marco de la OMC", Informe del Grupo de Negociación sobre las Normas (Doc. TN/RL/GEN/182), 16 de noviembre de 2016, pp. 3 y ss.

el inicio de la gestión de Ngozi Okonjo-Iweala -al frente de la OMC, desde marzo de 2021- que se estableció la necesidad de priorizar las negociaciones de cara a la Duodécima Conferencia Ministerial y se encomendó la preparación de un texto con fines definitivos respecto a las subvenciones a la pesca. El Presidente de las negociaciones²⁵ presentó un borrador el 24 de noviembre de 2021²⁶ -en un intento de consensuar equilibradamente las propuestas y su debate estaba proyectado para la semana siguiente, suspendida por el brote de la variante ómicron²⁷- finalmente discutido en junio 2022²⁸.

De este modo es que se llega al Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca (en adelante, el “Acuerdo”), adoptado mediante Decisión Ministerial el 17 de junio de 2022, aunque corresponde adelantar que el texto no resulta definitorio respecto a todas las cuestiones previstas en el mandato específico necesarios para lograr un acuerdo completo, sino que algunos asuntos restan pendientes para la Decimotercera Conferencia Ministerial de la OMC²⁹.

III. El *quid* de la cuestión: la caracterización de las subvenciones, el sistema de vigilancia y su transparencia

Los subsidios a la pesca constituyen una variable relevante en la agenda internacional desde el siglo XXI pero sus esfuerzos no se concentraron exclusivamente en la labor de la OMC³⁰, sino que también ha aparecido en distintas iniciativas como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), incluso con antelación ya que el tema había sido identificado en la última década del siglo XX³¹.

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), priorizó el debate en el “nexo entre las subvenciones y la pesca en exceso”³² y algunas delegaciones llegaron a afirmar que el uso frecuente

(25) Santiago Willis, elegido en noviembre de 2019.

(26) Fuente: https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/fish_25nov21_s.htm (consulta el 27/06/2022).

(27) Fuente: <https://www.efe.com/efe/america/economia/la-omc-suspende-cumbre-ministerial-por-nueva-variante-omicron-de-covid/20000011-4685481> (consulta el 27/06/2022).

(28) Fuente: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/rulesneg_s/fish_s/fish_s.htm (consulta el 27/06/2022).

(29) WT/MIN(22)/33.

(30) Ver el Informe sobre Comercio Mundial elaborado por la OMC del año 2006 que analizó las subvenciones a la pesca con un objetivo ambiental declarado y facilitó datos sobre las subvenciones a la pesca comunicadas oficialmente por los Estados a las organizaciones internacionales. Disponible en http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report06_s.pdf (consulta el 27/06/2022).

(31) Fuente: <http://www.pnuma.org/> (consulta el 27/06/2022).

(32) FAO, Comité de Pesca, Subcomité sobre Comercio Pesquero, “Temas relacionados con el comercio internacional, el medio ambiente y el desarrollo sostenible: ordenación pesquera, subven-

estas subvenciones –tanto directas como indirectas– a menudo agravan y extienden el problema³³. Asimismo, algunas organizaciones intergubernamentales han realizado estudios y debates sobre la cuestión como, por ejemplo, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que estableció un grupo trabajo sobre pesca que ha completado varios proyectos sobre la cuestión³⁴, y el Comité de Pesca de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), también dedicado a la realización de estudios e informes sobre el rol de las prácticas estatales en las subvenciones pesqueras³⁵.

En el contexto planteado y la acción de estas organizaciones es que se desprende el carácter transdisciplinario –en cuanto a la cooperación, coordinación y compatibilidad entre ellas, respetando su especialización– que presenta la preocupación sobre la explotación excesiva de los recursos vivos del mar y las políticas de los Estados destinadas a resolver el problema.

Según la FAO, no existe un claro consenso para el establecer un criterio de las subvenciones a la pesca ni se ha acordado el alcance que revisten los “incentivos” económicos para revestir carácter de subsidio. Ello explica su preocupación, ya que en el año 2004 realizó un estudio titulado “Introducción a la Subvenciones Pesqueras”³⁶, que clasifica y tipifica los siguientes sectores:

1. Pagos directos del Gobierno a la industria: Los ejemplos en esta categoría son variados e incluyen pagos para el propósito de adquirir nuevos buques y apoyar la industria de la pesca, proveer a los pescadores de un seguro de desempleo para incentivarlos dentro del sector pesquero, y asegurar compensaciones cuando un Gobierno decida cerrar las pesquerías³⁷;

ciones y comercio internacional de pescado”, Bremen (COFI:FT/VI/98/4), 3-6 de Junio de 1998, para. 1, disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/ai526s.pdf> (consulta el 27/06/2022).

(33) *Ibidem*.

(34) Ver, por ejemplo, los siguientes documentos de la FAO: “Presentación y examen de los programas de trabajo sobre subvenciones en la pesca por parte de las organizaciones participantes”. Fuente: <http://www.fao.org/docrep/meeting/004/y0999s/y0999s06.htm> (consulta el 27/06/2022); *Liberalización de Comercio e Inversiones en la Pesca; Libre Comercio e Inversión en el Sector Pesquero en la Región Asia Pacífico: Análisis Económico de Tarifas*, Informes de la Organización Intergubernamental *Ad Hoc* sobre Programas de Trabajo Relativos a las Subvenciones a la Pesca, para. 6. Fuente: http://www.fao.org/docrep/003/y0999eE01.htm#P295_25315 (consulta el 27/06/2022).

(35) *Ibidem*, para. 17-22.

(36) Cfr. Schrank, William E., “Introducción a las Subvenciones a la Pesca”, *FAO - Documentos Técnicos de Pesca* N° 437, 2004. Disponible online en <http://www.fao.org/docrep/006/y4647s/y4647s00.htm> (consulta el 03/01/2022).

(37) *Ibidem*, p. 11.

2. Renuncia a impuestos y aplazamientos: consisten en excepciones impositivas combustible para buques pesqueros, las ventas del producto, o deducciones y aplazamientos impositivos para la actividad³⁸;
3. Préstamos del gobierno, garantía de préstamos y seguros: Algunos Gobiernos ofrecen préstamos o proveen garantías para préstamos en términos más favorables como tarifas con intereses más bajos a la media del mercado o con períodos de amortización más prolongados a lo usual³⁹;
4. Pagos implícitos para, o cargos contra, la industria: Bajo esta categoría, el Gobierno de un Estado no hace ningún pago directo a la industria pesquera. Pero los mismos pueden ser, sin embargo, implícitos⁴⁰. Los pagos realizados por naciones pesqueras extranjeras para obtener licencias de pesca en aguas bajo la jurisdicción nacional son también incluidos dentro de esta categoría⁴¹; y,
5. Programas generales que afectan las pesquerías: Algunos incentivos económicos que no están específicamente de acuerdo a lo previsto para la industria pesquera pueden ser considerados subvenciones pesqueras siempre que tengan impacto sobre la industria⁴².

En definitiva los subsidios no se vinculan *-per se* y necesariamente- de modo directo a la sobreexplotación⁴³, aunque parece existir un consenso sobre la influencia de otros factores como: el sistema de gestión; el tipo de pesca; la función de control y la aplicación de medidas; la situación biológica del *stock*; y, el contexto socio-económico, político y comercial⁴⁴. Asimismo, es posible admitir que *-por otra parte-* los subsidios a la pesca tienden a ser particularmente nocivos la población de peces y el medio marino; y que, cuando el recurso pesquero no es explotado plenamente, las subvenciones a la actividad pueden no tener un impacto negativo⁴⁵.

(38) *Idem.*

(39) *Idem.*

(40) *Idem.* El autor sostiene que por ejemplo puede presentarse esta situación en programas que reducen los precios que la industria paga al gobierno por bienes que están debajo de los precios del mercado”.

(41) *Idem.*

(42) *Ibidem*, p. 13. Generalmente las renuncias a los impuestos son un ejemplo de esta situación.

(43) *Ibidem*, p. 14.

(44) Cfr. MARKUS, T. “Towards sustainable fisheries subsidies: Entering a new round of reform under the Common Fisheries Policy”, *Marine Policy*, Vol. 34, Issue 6, 2010, pp. 1117-1124.

(45) *Ibidem.* También agrega que ciertos tipos de subvenciones podrían tener un impacto positivo sobre la actividad, como las inversiones para mejorar los programas de reabastecimiento, medidas de control y aplicación; los proyectos de investigación; planes ambientales aplicables al arte de pesca; paliar las consecuencias sociales de una reestructuración del sector (ej. planes de recapacitación o retiro voluntario). Por otra parte, los subsidios a la pesca que proveen compensaciones

¿Cuál fue el resultado en el Acuerdo adoptado en junio de 2022? El texto contiene una serie de definiciones iniciales aplicables a los recursos marinos vivos –procesados o no– en prácticamente todas las etapas de preparación y desarrollo de la actividad pesquera o relacionada con ella, incluyendo también referencias al concepto del buque y su operador⁴⁶. Sin embargo, en el aspecto central dedicado a las “Subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada” (artículo 3) y las “Subvenciones respecto de las poblaciones sobreexplotadas” (artículo 4).

En cuanto a las “Subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, se establece como principio que: “Ningún Miembro concederá ni mantendrá ninguna subvención a un buque o a un operador que practique la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR) o actividades relacionadas con la pesca en apoyo de la pesca INDNR”⁴⁷.

Los artículos 3.2 y 3.3 contienen aclaraciones y reenvíos sobre quien califica a un buque u operador como practicante de pesca INDNR a través de una “determinación positiva” (entendida como la “constatación definitiva”, basada en información fáctica “pertinente”) que además incluya una “notificación oportuna” (cuyo plazo se desconoce y se ha aclarado) respecto de un buque u operador detenido “temporalmente” en virtud de una investigación sobre pesca INDNR. Asimismo, el Acuerdo habilita a que el Estado ribereño o el Estado del pabellón intercambie “información pertinente antes de una determinación” a fin de tener en cuenta aquella al momento de la “determinación definitiva”, facultando al Estado ribereño (presumiblemente afectado por la actividad extractiva) a establecer la manera y el plazo en que aquella cooperación se realice.

La legitimación también es reconocida al Estado Miembro rector del puerto, quien puede notificar al Estado subsidiador la existencia de “motivos fundados” para considerar que un buque (situado en su puerto) ha incurrido en actividades de pesca INDNR⁴⁸.

Los artículos 3.4 y 3.6 advierten que el Estado otorgante de la subvención “tendrá en cuenta la naturaleza, la gravedad y la repetición de la pesca INDNR practicada por un buque u operador” y que aquella será “debidamente” considerada cuando se trate de una notificación proveniente de un Estado Miembro rector del puerto.

Omitiendo el ámbito de aplicación temporal del Acuerdo, el artículo 3.7 refiere que los Estados Miembro tendrán normas, reglamentos y procesos administrativos que impiden el otorgamiento o el mantenimiento de subsidios en relación con el principio dispuesto en el artículo 3.1.

financieras a terceros Estados como intercambio por acceso a sus pesquerías han sido criticadas por las consecuencias negativas que podría tener sobre los recursos ictícolas en dicha zona.

(46) Artículo 2 del Acuerdo (Doc. WT/MIN(22)/33).

(47) Artículo 3.1 del Acuerdo.

(48) Artículo 3.6 del Acuerdo.

En cuanto a las “Subvenciones respecto de las poblaciones sobreexplotadas”, el artículo 4 establece que “Ningún Miembro concederá ni mantendrá subvenciones a la pesca o las actividades relacionadas con la pesca respecto de una población sobreexplotada” y que ésta adquiere tal carácter cuando así ha sido reconocido como tal por el Miembro ribereño en cuya jurisdicción tenga lugar la pesca o por una organización regional de ordenación pesquera (OROP) pertinente en zonas y respecto de especies bajo su competencia, sobre la base de los mejores datos científicos de que dispongan. Sin embargo, el artículo 4.3 aclara que un Estado Miembro podrá otorgar o mantener los subsidios si aquellas se aplican para “restablecer” el nivel biológico sostenible de la población⁴⁹.

No obstante las dos situaciones anteriores, el artículo 5 se refiere a “otras subvenciones” aplicables por Estados Miembros a supuestos de actividades pesqueras o conexas a ellas fuera de la jurisdicción de un Miembro o un no Miembro ribereño y fuera de la competencia de una OROP “pertinente” e invita a “tener especial cuidado” y ejercer “la debida moderación” al establecer subsidios a buques que no enarboleden su pabellón y en aquellos casos que involucren poblaciones de peces cuyo estado biológico se desconozca⁵⁰.

Sin embargo, todas estas disposiciones poseen aclaraciones en notas al pie que intentan relativizar las obligaciones de los Estados Miembro para iniciar investigaciones en caso de pesca INDNR. Lo anterior se debe completar con el futuro establecimiento del Comité de Subvenciones a la Pesca (conformado por representantes de cada uno de los Miembros) para desempeñarse como institución central en materia de ejecución, notificación y transparencia del Acuerdo, además de examinar periódicamente su aplicación y funcionamiento.

Resta señalar que, en materia de solución de controversias, el Acuerdo excluye expresamente la aplicación de los apartados 1 b) y 1 c) del artículo XXIII del GATT de 1994, como también respecto del artículo 26 del Entendimiento para la Solución de Diferencias (EDS) comprendido en el Anexo IV del Acuerdo de Marrakech y parte integrante de la OMC. No se trata de un aspecto menor, ya que de constatarse una violación a los denominados “acuerdos abarcados” (es decir, aquellos regulados por la OMC) se presume que la parte demandante ha sufrido un menoscabo de sus derechos y ello habilita el inicio del procedimiento, aun cuando la diferencia se suscite no por una violación de los Acuerdos sino por la aplicación de una medida que tiene por efecto menoscabar o anular las ventajas concedidas por el sistema⁵¹. Su deliberada exclusión en una nota aclaratoria al pie es, a nuestro entender, la mayor expresión de la naturaleza del Acuerdo: se firmó lo que se pudo consensuar, pero

(49) Artículo 4 del Acuerdo.

(50) Artículo 5 del Acuerdo.

(51) Cfr. ARREDONDO, RICARDO, *OP. CIT.*, p. 177.

el texto se encuentra lejos de la verdadera necesidad cooperativa de la comunidad internacional.

IV. Reflexiones finales: perspectivas para la República Argentina. Oportunidades y riesgos

A pesar de los aspectos críticos que presenta el texto que hemos referido –y amerita, sin dudas, un análisis en extenso– la República Argentina debe permanecer atenta frente a una eventual implementación del Acuerdo, especialmente si se tiene en cuenta la importancia de su propio caladero, la rentabilidad del sector pesquero en general, la contribución de la pesca y sus actividades conexas al desarrollo alimenticio de sus habitantes, la generación de nuevas y mejores condiciones de trabajo que, junto otros argumentos habilitan un genuino liderazgo para nuestros negociadores en aquellos aspectos aún pendientes de consenso dentro del Acuerdo. Asimismo, Argentina contaría con un potencial acceso a esquemas de creación de capacidades específicas y asistencia técnica financiada por la misma OMC⁵².

Sin perjuicio de lo anterior, el Acuerdo representa una oportunidad desde el punto de vista ambiental ya que es posible intentar una aceptación de los subsidios destinados a una eficiencia del sector para lograr la sostenibilidad productiva, modernizando flotas, artes de pesca y capacitando personal a fin de evitar la depredación y los descartes pesqueros, siempre que no resulten encuadrables en los supuestos comprendidos por los artículos 3, 4 y 5 del Acuerdo.

En una posición defensiva frente al texto, el Acuerdo también presenta potenciales riesgos que deben evaluarse y cuantificarse en el diseño e implementación de políticas sectoriales en áreas económicas, laborales y productivas –tanto a nivel nacional como provincial– con particular impacto en ciudades portuarias dependientes directa e indirectamente de la pesca como, por ejemplo, la localidad bonaerense de Mar del Plata⁵³.

Sin embargo el mayor énfasis que toda evaluación requiere se encuentra en cómo podría potencialmente afectar este acuerdo en el objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino por la recuperación del ejercicio pleno de la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. La salvaguardia dispuesta en el artículo 11.2 a 11.4 parece cubrir las contingencias jurídicas en un eventual escenario jurisdiccional, pero ello no significa que el Acuerdo evite la consolidación o la facilitación –por vía de hecho– de una situación ya de por sí misma indeseada.

(52) Artículo 7 de Acuerdo.

(53) Para un panorama actual de la situación a nivel productivo, ver GARRONE, Roberto. “La pesca marplatense, anclada por los costos de producción”, *Diario La Nación*, edición del 05/01/2017. Disponible online en <http://www.lanacion.com.ar/1972967-la-pesca-marplatense-anclada-por-los-costos-de-produccion> (consulta el 27/06/2022).

La afirmación anterior se justifica, asimismo, por los potenciales cambios que puedan implementarse y ello exige recaudos frente a cualquier intento que pretenda enmendar –por una vía no autorizada y utilizando la OMC como escenario de legitimación– la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982⁵⁴.

Finalmente, en idéntico sentido debe incluirse cualquier advertencia sobre todo aspecto que pretenda incluir “como parte del derecho internacional aplicable”, al Acuerdo de las Naciones Unidas sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios (conocido como Acuerdo de Nueva York de 1995)⁵⁵, el Acuerdo de la FAO para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, el Acuerdo de la FAO sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, y el Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable que, entre otros, configuran potenciales afectaciones a los intereses argentinos en su zona económica exclusiva y el establecimiento del llamado “camino hacia la hegemonización del alta mar”, que intenta establecer un grupo de Estados a partir de la iniciativa *High Seas Task Force* (HSTF), con el objeto de controlar la pesca a escala mundial⁵⁶.

Bibliografía

ABRUZA, Armando D. “Nuevos desafíos y conflictos de intereses en el aprovechamiento de los recursos vivos del mar”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 2007, Tomo II, pp. 17-50.

(54) Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3, artículos 312 a 314.

(55) Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de Diciembre de 1982 Relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios, adoptado el 4 de agosto de 1995, 2167 UNTS 3. Argentina no efectuó el depósito del instrumento ni ha manifestado su consentimiento de obligarse internacionalmente por este acuerdo.

(56) Cfr. ABRUZA, Armando D. “Nuevos desafíos y conflictos de intereses en el aprovechamiento de los recursos vivos del mar”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 2007, Tomo II, pp. 17-50. El autor afirma que la HSTF, desplegada entre 2003 y 2006, concluyó sus trabajos con la publicación del documento *Closing the Net* que instala, deliberadamente, una definición única de pesca INDNR, convirtiendo en “ilegal” la pesca no declarada y la no regulada y que, en tal sentido “(...) asimila a los efectos de la pesca ilegal los de la pesca no regulada, es decir, la llevada a cabo por buques de bandera de un Estado no miembro de una OROP o no parte en un acuerdo regional o subregional de ordenación pesquera, al atribuir responsabilidad a buques y particulares, por haber incurrido en actividades de pesca consideradas incompatibles con las medidas de conservación o de ordenación adoptadas por los mismos o endilgándoles el incumplimiento de obligaciones internacionales más generales”. *Ibidem*, p. 36.

ÁLVAREZ MARÍN, Nelson. "Consideraciones y reflexiones acerca del multilateralismo y las subvenciones en el marco del GATT/OMC", *Via Iuris*, N° 15, 2013, pp. 135-153.

ARREDONDO, Ricardo. "El sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio", en Ricardo Arredondo & Leopoldo M. A. Godio (coord.), *La solución pacífica de controversias en un derecho internacional fragmentado*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2021, pp. 169-207.

LLOYD, Peter J. "The architecture of the WTO", *European Journal of Political Economy*, Vol. 17, Issue 2, 2001, pp. 327-353.

LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, Gustavo E. *El derecho de las subvenciones en la OMC*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 2006.

MANSI, Ariel R. "Comentarios en torno a la génesis y la aplicación del concepto de 'pesca no reglamentada' en alta mar", en Pablo E. Slavin, Tamara Rogers & Claudina Orunesu (comp.), *Nuevos debates en Filosofía y Ciencia Política*, Mar del Plata, Facultad de Derecho UNMDP, 2015, pp. 3-31.

MARKUS, T. "Towards sustainable fisheries subsidies: Entering a new round of reform under the Common Fisheries Policy", *Marine Policy*, Vol. 34, Issue 6, 2010, pp. 1117-1124.

SCHRANK, William E. "Introducción a las Subvenciones a la Pesca", *FAO - Documentos Técnicos de Pesca* N° 437, 2004.

