



Universidad de Santiago de Compostela

Trabajo de

Fin de Máster

La regulación de las subvenciones pesqueras (ODS 14.6).

Un acercamiento preliminar al proceso de adopción del Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca de la OMC de 17 de junio de 2022.

Laura Castro del Caño

Julio 2022

RESUMEN

Este trabajo busca exponer de forma introductoria un análisis del Acuerdo de Subvenciones a la Pesca aprobado por la OMC el 17 de julio de 2022, y de las distintas posiciones de los Estados participantes en las negociaciones. La cuestión de las subvenciones a la pesca se ha venido debatiendo desde los años 70, pero es especialmente tras el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y en concreto, el 14.6, en el que se plantea la prohibición de las subvenciones a la pesca, que estas negociaciones han tenido mayores avances, entre los diferentes asuntos debatidos por los Estados, pudiéndose destacar las subvenciones al combustible o el trato diferencial a países en desarrollo y menos avanzados. La aprobación de este Acuerdo supone un gran avance en materia de sostenibilidad medioambiental, pero dadas las modificaciones que ha sufrido el Acuerdo Final frente a los Proyectos de texto previos, aún queda mucho por hacer para que este Acuerdo sea capaz de lograr los objetivos perseguidos inicialmente por la OMC.

Palabras clave: subvenciones pesqueras, OMC, subvenciones al combustible, ODS 14.6, política pesquera

RESUMO

Este traballo pretende plantexar unha análise introductoria do Acordo sobre Subvencións á Pesca aprobado pola OMC o 17 de xuño de 2022, e das diferentes posicións dos Estados participantes nas negociacións. O tema das subvencións á pesca débatese desde os anos 70, pero é sobre todo despois do establecemento dos Obxectivos de Desenvolvemento Sostible (ODS), e concretamente do 14.6, no que se plantexa a prohibición das subvencións á pesca, que estas negociacións fixeron maiores avances. Entre as distintas cuestións que debaten os Estados pódense destacar as subvencións aos combustibles ou o trato diferenciado dos países en desenvolvemento e menos avanzados. A aprobación deste Acordo supón un gran avance en materia de sustentabilidade ambiental, pero dadas as modificacións que sufriu o Acordo Definitivo respecto dos anteriores borradores de textos, aínda queda moito por facer para que este Acordo poida acadar os obxectivos inicialmente establecidos perseguido pola OMC.

Palabras clave: subvencións á pesca, OMC, subvencións aos combustibles, ODS 14.6, política pesqueira,

ABSTRACT

This paper seeks to make an introductory analysis of the Agreement on Fisheries Subsidies approved by the WTO on June 17, 2022, and of the different positions of the States participating in the negotiations. The issue of fisheries subsidies has been debated since the 1970s, but it is especially after the establishment of the Sustainable Development Goals (SDG), and specifically, 14.6, in which the prohibition of subsidies is raised to fishing, that these negotiations have made greater progress, among the different issues debated by the States, being able to highlight fuel subsidies or the differential treatment of developing and less advanced countries. The approval of this Agreement represents a great advance in terms of environmental sustainability, but given the modifications that the Final Agreement has undergone compared to the previous draft texts, there is still much to be done for this Agreement to be able to achieve the objectives initially pursued by the WTO

Keywords: fisheries subsidies, WTO, fuel subsidies, SDG 14.6, fisheries policy

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	I
Resumo	I
Abstract.....	II
Índice de gráficos.....	IV
1. Introducción	1
1. Las subvenciones pesqueras: caracterización general.....	5
2.1. Definición de subvención y subvención pesquera	5
2.2. Clasificación.....	10
2.3. Problemática económica, social y ambiental asociada a las subvenciones.....	15
2.3.1. Las subvenciones dañinas	19
2.3.2. Subsidios al combustible	25
3. Modificaciones recientes del marco jurídico relativo a las subvenciones pesqueras	30
3.1. Controversias, problemas planteados y distinto posicionamiento de los Estados.....	44
India	46
China	47
Unión Europea.....	48
Estados Unidos.....	49
Otros Estados: Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), el Grupo ACP y Australia.....	50
3.2. Subvenciones al combustible en el marco del Acuerdo	52
Conclusiones.....	55
Bibliografía.....	58

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Millones de toneladas capturadas y producidas en acuicultura entre 1950 y 2020. Fuente: (FAO, 2020).....	2
Gráfico 2. Subvenciones dañinas concedidas por los Estados en 2018, en función del IDH y del nivel de desarrollo. Elaboración propia a partir de datos de: (Rubin, y otros, 2015).....	4
Gráfico 3. Cantidades concedidas por los Estados, en función del nivel de desarrollo, a los distintos programas de subsidio en el año 2018, en miles de millones de dólares. Elaboración propia basada en información de (Rubin, y otros, 2015).	12
Gráfico 4. Diagrama de Kobe que muestra la relación entre los subsidios y la sobrepesca. Fuente: (Arthur, Heyworth, Pearce, & Sharkey, 2019).	19
Gráfico 5. Comparación de los tipos de subsidio concedidos en 2009 y 2018 por los principales Estados y entidades políticas. Elaboración propia a partir de datos de: (Rubin, y otros, 2015).....	22
Gráfico 6. Tipos de subvención concedidas por los principales Estados (% del total). Elaboración propia a partir de datos de: (Sumaila, y otros, 2019).	23
Gráfico 7. Subvenciones totales concedidas por Estado en el año 2018 (millones de dólares. Elaboración propia a partir de datos de: (Sumaila, y otros, 2019).....	24
Gráfico 8. Comparativa de beneficios en el sector pesquero en los distintos Estados, en función de la concesión de subvenciones (2014). Elaboración propia a partir de datos de: (Sala, y otros, 2018).....	25

1. INTRODUCCIÓN

Hasta mediados del siglo XX se sostenía de forma general la idea de que no había, ni habría en el futuro, un problema de suministros marinos, sino que estos recursos eran inagotables. Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial aumentaron las capturas y el consumo de pescado, como consecuencia del incremento de la demanda y de las mejoras tecnológicas, y desde las organizaciones competentes comienza a trasladarse cierta preocupación sobre la posibilidad de que estos recursos pudieran llegar a escasear. Así, algunas organizaciones internacionales comienzan a actuar, y establecen cuotas nacionales para limitar las capturas. Ejemplo de esto es la actuación de la Comisión de Pesca del Atlántico Noroccidental, en 1972, cuando por primera vez se establecen cuotas nacionales para las pesquerías comerciales sometidas a su jurisdicción (Schrang, 2004). La efectividad de estas políticas, sin embargo, se ve limitada por la falta de voluntad por parte de los Estados afectados para reducir su capacidad pesquera, y por la capacidad de las organizaciones de comprobar el cumplimiento de los acuerdos adoptados. Tras la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, cuyo objetivo era “*promover usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino*”¹, se amplía el control de los estados ribereños de la pesca a 200 millas náuticas de su costa. Esto, en un principio, parece funcionar y reducir la sobreexplotación; sin embargo, comienza a aumentar la pesca no reglamentada en aguas más allá de las 200 millas (“pesca de alta mar”), lo que genera problemas a nivel internacional², quedando clara la necesidad de regular este tipo de pesca. Fruto de esta inquietud, y en el marco de las Naciones Unidas, se aprueba el Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces, para regular la pesca de alta mar, que entra en vigor en el año 2001.

A lo largo del período mencionado, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) publica informes analizando la situación de los bancos de peces y de la industria pesquera a nivel mundial: en el año 1992 se publica *La pesca marítima y el derecho del mar: un decenio de cambio*, documento en el que se declara la mala situación en estos ámbitos, con un aumento del

¹ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Nueva York, Naciones Unidas, 1983.

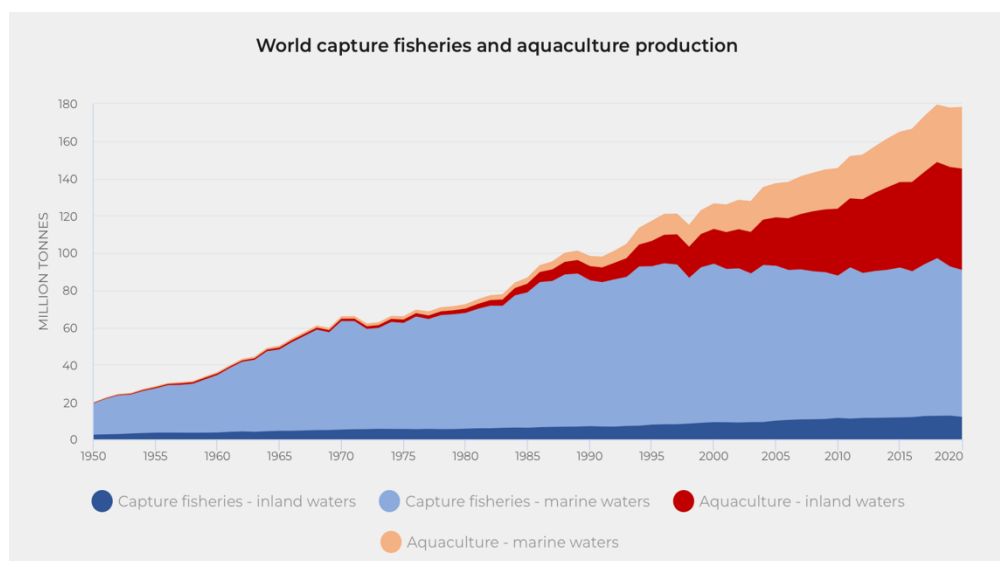
² Hecho importante: establecimiento de cuotas para Groenlandia por la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO). En 1995 establece cuotas para el fletan de Groenlandia. La UE modifica esta cuota y la establece en el triple de lo que la situó la NAFO.

desperdicio económico, la alta degradación del medio marino, y el empeoramiento de la situación de los pequeños pescadores. Las causas de esta situación, según el informe, eran el libre acceso a las pesquerías, y el hecho de mantener los gastos de explotación muy por encima de lo ingresos totales; es decir, que el sector estaba fuertemente subvencionado, de forma que se elevaban artificialmente los beneficios y resultaba poco clara la señal económica de la pérdida de rentabilidad del sector de capturas. Así, se mantiene el alto volumen de capturas, fomentándose la sobreexplotación.

La producción total de pescado se ha incrementado en un 14% desde los años 1990 (Gráfico 1), llegándose en el año 2018 (últimas estimaciones de la FAO) a una producción total de 179 millones de toneladas. De esta producción, el 53,85% se basa en capturas, y de estas, el 87,55% son capturas marinas (FAO, 2020). Esto supone una reducción marginal de los recursos marinos, y, de hecho, se estima que el porcentaje de los stocks de peces que se encuentran dentro de los niveles biológicamente sostenibles se ha reducido de un 90% desde el 1990, a un 65,8% en el año 2017.

Esto perjudica en gran medida no solo al entorno y el medioambiente, sino que además hay evidencia empírica que demuestra que en aquellas zonas gestionadas respetando los recursos marinos existentes con criterios de sostenibilidad, se puede lograr el crecimiento y la repoblación del área explotada (Boigues Planes, Estruch Fuster, Roig, & Vidal Meló, 2013; Gebremedhin, Bruneel, Getahun, Anteneh, & Goethals, 2021; Domínguez, 2011; OCDE, 2000). Se estima que una reducción de la sobreexplotación

Gráfico 1. Millones de toneladas capturadas y producidas en acuicultura entre 1950 y 2020.
Fuente: (FAO, 2020).



podría incrementar los beneficios del sector pesquero global entre 53 mil millones a 83 mil millones de dólares (Arthur, Heyworth, Pearce, & Sharkey, 2019).

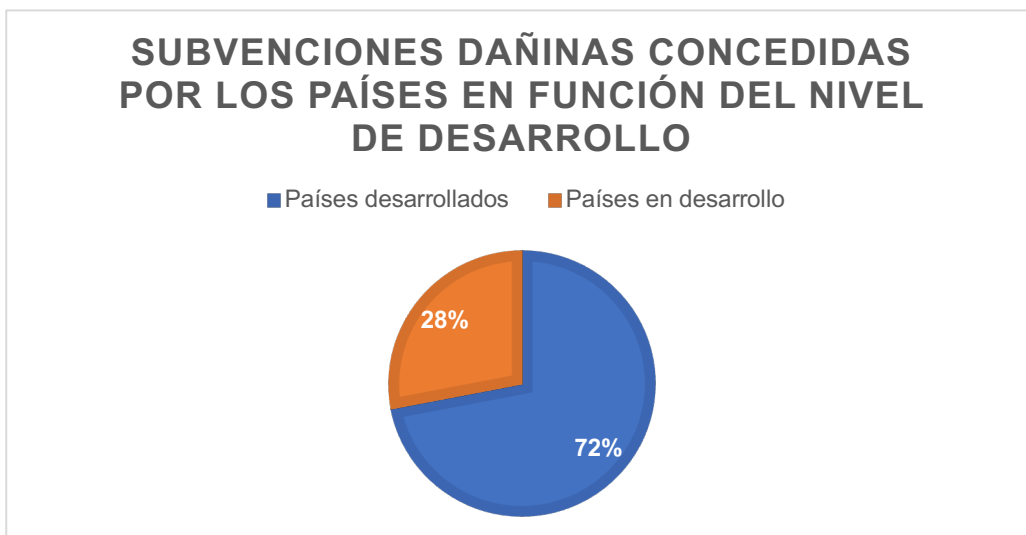
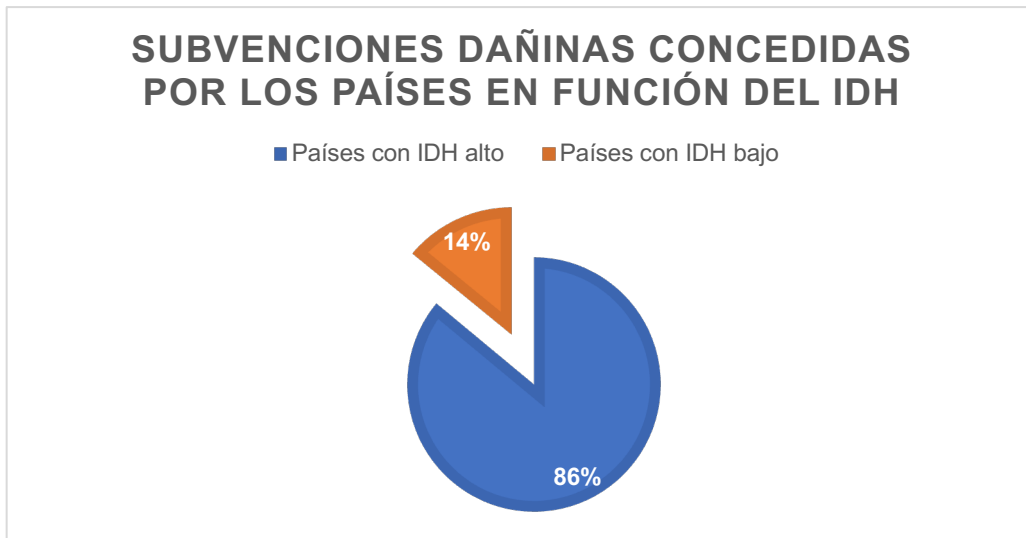
En la Conferencia sobre los Océanos llevada a cabo en Lisboa entre el 27 de junio y el 1 de julio de 2022 Usha Rao-Monari, Secretaria General Adjunta y Administradora Asociada del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), estima que, si se tienen en cuenta los costes socioeconómicos asociados a la mala gobernanza y gestión de los océanos, la economía oceánica mundial supone un valor de un billón de dólares anuales, frente a los 2,5 -3,5 billones de dólares que podría suponer la misma (Naciones Unidas, 2022).

En el Código de Conducta para la Pesca Responsable³ se recogen las distintas políticas y medidas a seguir para mantener un nivel de pesca sostenible. Estas políticas pueden afectar al sector básicamente de dos formas: o bien proporcionando una ventaja competitiva a la industria pesquera subvencionada frente a la no subvencionada en el comercio internacional; o bien estimulando un cambio en las especies capturadas, pudiendo poner en peligro a las poblaciones de peces. Sea cual sea el efecto, la definición, o la forma de concesión de la subvención, hay una alteración en el comportamiento de los agentes del mercado, que puede derivar en la explotación masiva de poblaciones de peces, perjudicando al comercio internacional y al medio ambiente. Esto es lo que justifica la preocupación por este ámbito en materia económica.

Hay ciertos subsidios más proclives a causar que la capacidad pesquera se desarrolle hasta que se produzca un exceso del rendimiento máximo sostenible, causando así la sobreexplotación de los activos de capital natural. Son los denominados “dañinos”; actualmente, el 63% de los subsidios totales pertenecen a esta categoría. De estos, el 86% es concedido por países con un alto Índice de Desarrollo Humano (IDH); el 14% restante, por países con un bajo IDH.

³ El Código de Conducta para la Pesca Responsable es un Tratado desarrollado por el Comité de Pesca de la FAO, y fue firmado y ratificado en el año 1995 (FAO, 1995).

Gráfico 2. Subvenciones dañinas concedidas por los Estados en 2018, en función del IDH y del nivel de desarrollo. Elaboración propia a partir de datos de: (Rubin, y otros, 2015).



1. LAS SUBVENCIONES PESQUERAS: CARACTERIZACIÓN GENERAL.

2.1. DEFINICIÓN DE SUBVENCIÓN Y SUBVENCIÓN PESQUERA

Para hablar de subvenciones pesqueras, primero hay que acotar exactamente qué se entiende por subvención, ya que ha habido opiniones divergentes entre las organizaciones, los Estados y otros actores, lo que dificulta su comparación internacional.

La preocupación por las subvenciones en este sector se remonta a los años 70, cuando las cuestiones medioambientales aumentan su peso en el plano internacional. En 1987 el Comité de Pesca de la OCDE fija el objetivo de aumentar la transparencia en las medidas de asistencia económica, y elaborar un marco analítico para comprender cómo afectan las subvenciones al sector pesquero⁴. Desde sus inicios, lo que se buscaba con esta regulación es la eliminación de las subvenciones que incitan a la sobrecapacidad y a la sobrepesca, perjudicando así a los recursos naturales y el medioambiente. El interés por esta cuestión es creciente, como se puede constatar al observar la presencia de cada vez mayor número de organizaciones que centra su trabajo en este tema, o con el establecimiento de una meta concreta al respecto dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el Objetivo 14, dirigido al océano. Concretamente, en la meta 14.6 se establece lo siguiente:

“De aquí a 2020, 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 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.”

Ejemplos de definiciones de subvenciones pesqueras son las de la Organización de las Naciones Unidas de la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) o la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Estas definen las subvenciones de manera similar, como *“cualquier intervención gubernamental o ausencia de*

⁴ (Fisheries Transparency Initiative, 2020).

intervención que afecte a la industria pesquera y que tenga algún valor económico, influyendo en los beneficios de la industria pesquera” (FAO, 2000; OMC, 2006).

De esta manera, se permite cierto grado de libertad para que los actores definan lo que ellos consideran como subvención, lo que dificulta las comparaciones a nivel internacional. Así, podemos ver diferencias entre las definiciones de subvenciones por organizaciones tan importantes a nivel internacional como son las Naciones Unidas o la Unión Europea.

Las Naciones Unidas definen el término en el documento del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas de 2008, como *“pagos corrientes sin contrapartida que las unidades gubernamentales, incluidas las no residentes, hacen a las empresas en función de los niveles de su actividad productiva o de las cantidades, o valores, de los bienes o servicios que producen, venden o importan”* (Organización de las Naciones Unidas, 2008).

En este marco, las subvenciones pueden ser recibidas por productores o importadores residentes, y las clasifica en subvenciones a productos, a importaciones, a exportaciones, otras subvenciones a los productos, y otras subvenciones a la producción. Se puede ir adelantando que las que afectan a este trabajo pertenecen a la última categoría.

Por otro lado, está el Sistema Europeo de Cuentas, aprobado en el Reglamento (UE) n° 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo el 21 de mayo de 2013⁵, y modificado en el año 2015 por el Reglamento Delegado (UE) 2015/1342 de la Comisión, de 22 de abril de 2015⁶. Este es aplicado a nivel de la Unión Europea, facilitando la armonización entre los sistemas de cuentas de los Estados de la UE, y, por tanto, también en la definición de subvención. En este Reglamento se definen las subvenciones, en su artículo 4.30, como *“pagos corrientes sin contrapartida que las administraciones públicas o las instituciones de la Unión Europea efectúan a los productores residentes”*. Se dividen y concretan, en los artículos siguientes, entre subvenciones a los productos, y otras subvenciones a la producción.

⁵ Reglamento (UE) n° 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, OJ L 174, 26.6.2013.

⁶ Reglamento Delegado (UE) 2015/1342 de la Comisión, de 22 de abril de 2015, que modifica la metodología para la clasificación de productos por actividades que figura en el anexo A del Reglamento (UE) n° 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, DOUE-L-2015-81620.

Independientemente de estas diferencias en la terminología utilizada por las distintas organizaciones, las subvenciones están reguladas a nivel multilateral a través del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC), tratado internacional promovido por la OMC, y ratificado por sus 164 miembros, que quedan por tanto obligados por el mismo, y de superior jerarquía normativa respecto a las regulaciones o definiciones nacionales⁷.

Este acuerdo nace en la Ronda de Tokio de 1979, y lo modifica la Ronda de Uruguay de 1994, en el que se introduce la definición concreta de subvención. El Acuerdo SMC cubre ámbitos como son las normas de concesión de subvenciones por los Estados miembros, y la utilización de medidas compensatorias para minorar los daños causados por las importaciones subvencionadas. Así, los Estados Miembro de la OMC que han ratificado el Acuerdo SMC se ven obligados por el mismo en los ámbitos que este regule, entre los que se encuentran las subvenciones al sector pesquero.

La definición de subvención en este Acuerdo se caracteriza por su concreción, basándose en tres elementos, que aparecen definidos en el artículo 1: el primer elemento es la “contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro”, entrando dentro de este concepto de contribución financiera los siguientes:

- Transferencia directa de fondos.
- Condonación o no recaudación de ingresos públicos que sí se percibirían en otro caso.
- Cuando el gobierno proporcione bienes o servicios, o compre bienes.
- Cuando el gobierno realice pagos a mecanismos de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los puntos anteriores.

El segundo elemento es que, de alguna forma, se sostengan los ingresos o los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994, que en su Sección A dice lo siguiente:

⁷ Esto ocurre a nivel teórico; sin embargo, a nivel práctico, los Estados y organizaciones tienden a guiarse por sus propias definiciones y acuerdos, pese a la existencia de una definición supranacional adoptada en el marco de la OMC, a través del Acuerdo SMC.

1. *Si una parte contratante concede o mantiene una subvención, incluida toda forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios, que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera del territorio de dicha parte contratante o reducir las importaciones de este producto en su territorio, esta parte contratante notificará por escrito a las partes contratantes la importancia y la naturaleza de la subvención, los efectos que estime ha de ocasionar en las cantidades del producto o de los productos de referencia importados o exportados por ella y las circunstancias que hagan necesaria la subvención. En todos los casos en que se determine que dicha subvención causa o amenaza causar un perjuicio grave a los intereses de otra parte contratante, la parte contratante que la haya concedido examinará, previa invitación en este sentido, con la otra parte contratante o las otras partes contratantes interesadas, o con las partes contratantes, la posibilidad de limitar la subvención.*

El tercer elemento, determinante, es que la contribución financiera otorgue un beneficio. Esto en algunos casos resulta complicado de analizar, ya que no hay una guía objetiva y completa al respecto.

Al definirse las subvenciones de forma tan concreta en el plano multilateral, se buscaba impedir las diferencias en las consideraciones entre Estados y organizaciones, para posibilitar las comparaciones a nivel internacional. Sin embargo, también ha tenido implicaciones negativas, ya que los Estados han desarrollado otro tipo de subvenciones que, al no entrar dentro de esta definición precisa, no están reguladas. Un ejemplo son los incentivos basados en reglamentación, o sobre la prestación de asistencia general a las empresas (Gualdoni & Errazti, 2008). Por tanto, la consecuencia es que, en el plano real, no permite el control de las subvenciones pesqueras, o conocer su impacto en el sector. Lo que logra el Acuerdo SMC es mantener el comercio internacional “leal”, al no permitir a nivel operacional proporcionar ventajas desleales a las empresas, pero para otras finalidades, cada país utiliza su propia definición (Schrank, 2004).

El Acuerdo SMC tiene otras implicaciones para los Estados miembros, como son la notificación anual a la OMC sobre el valor y propósito de los subsidios al sector pesquero, y permite la solicitud entre Estados Miembros de esta información; o el establecimiento de medidas compensatorias en caso de que se pueda demostrar la existencia de una relación causal entre el daño a una rama de producción nacional e importaciones subvencionadas de otro Estado miembro. El cumplimiento de este acuerdo es relativamente bajo: en octubre del año 2016, 89 miembros no habían notificado sobre los

subsidios del año 2015; 63 no lo habían hecho para el año 2013; y 57 Estados miembros para 2011 (OCDE, 2017).

La diferencia que presentan las subvenciones al sector pesquero, y que justifican la necesidad de intervención por parte de una institución multilateral como es la OMC, es que, mientras que las subvenciones generalmente afectan a la posición competitiva de empresas y países, las subvenciones pesqueras además afectan directamente a recursos naturales limitados. De esta manera, que se subvencionen actividades relacionadas con este sector puede conducir hacia la reducción de un recurso con riesgo de agotamiento, algo que se ha visto en numerosas poblaciones de peces que se encuentran en riesgo de desaparición, impidiendo el logro de una captura sostenible. Un buen ejemplo de esto es la reducción en un 74% entre 1970 y 2012 de los escómbridos, familia de peces que incluye el atún, la caballa y el bonito (BBC Mundo, 2015).

El hecho de que las definiciones varíen entre los Estados y organizaciones lleva a que, por el diferente grado de restricción existente en las definiciones, la comparación entre las mismas sea imposible: mientras que unos Estados pueden guiarse por la definición de la OMC, que es considerada la más restrictiva, otros pueden basarse en definiciones como la del Banco Mundial o la OCDE, que son más libres y por tanto, incluyen otro tipo de subvenciones; de esta manera, la comparación de volúmenes monetarios y de impacto en el sector no sigue el mismo patrón, y no puede por tanto llevarse a cabo.

A esto se suma el hecho de que los gobiernos pueden escoger qué información sobre subsidios publican, al interpretar las subvenciones a través de distintas definiciones; y por este margen de interpretación, se pueden priorizar ciertos subsidios para la divulgación pública, por los distintos intereses que tengan, como por ejemplo, la reelección en el ámbito político (Fisheries Transparency Initiative, 2020), ya que en aquellos países o regiones cuyas economías dependen en gran medida de la pesca, la concesión de subvenciones en este sector puede suponer la reelección o no de los candidatos, al depender muchas familias del sector.

2.2. CLASIFICACIÓN

Al igual que con la definición de las subvenciones, las distintas organizaciones también tienen diversas formas de clasificarlas, lo que aumenta los problemas de transparencia, y supone una dificultad añadida a la hora de realizar comparaciones entre Estados. En el año 1987, el Comité de Pesca de la OCDE establece como objetivo lograr transparencia en las medidas de asistencia económica, directa e indirecta, y elaborar un marco analítico para comprender cómo afectan esas medidas al sector (OCDE, 1993).

En la literatura existen numerosos criterios utilizados para la clasificación de las subvenciones, como pueden ser:

- **Modalidades:** dependerá del mecanismo dentro del sector pesquero. Price Waterhouse Coopers (PWC) establece una lista de seis categorías de modalidades: asistencia directa a pescadores y trabajadores pesqueros; programas de apoyo a préstamos; de preferencias fiscales y apoyo de seguros; de apoyo de capital e infraestructura; de comercialización y precios; y de ordenación y conservación pesqueras.
- **Aplicación:** dentro de la industria pesquera, en dónde se encuentra la subvención: en la captura, la acuicultura o la elaboración del pescado. Puede resultar complicada la identificación, en los casos en los que la industria está muy integrada verticalmente. Este es el criterio utilizado por la Unión Europea en base al informe *The cost of harmful fisheries subsidies: investigación pesquera, servicios, producción, asistencia social o acceso a recursos*⁸.
- **Origen y especificidad:** según el organismo gubernamental que financia la subvención, y si la subvención es específica para el sector pesquero o se facilita además a otros sectores.
- **Pequeña escala frente a gran escala:** según la importancia monetaria de la subvención.
- **Corto y largo plazo:** según el marco temporal dentro del que la subvención afecta a los beneficios.
- **Presupuestarias o no presupuestarias:** las determinadas o no dentro del presupuesto de un organismo gubernamental, como es el departamento de

⁸ Arthur, Heyworth, Pearce, & Sharkey, (2019).

pesca, o si no aparece presupuestado y es gestionado, por ejemplo, a través de preferencias fiscales.

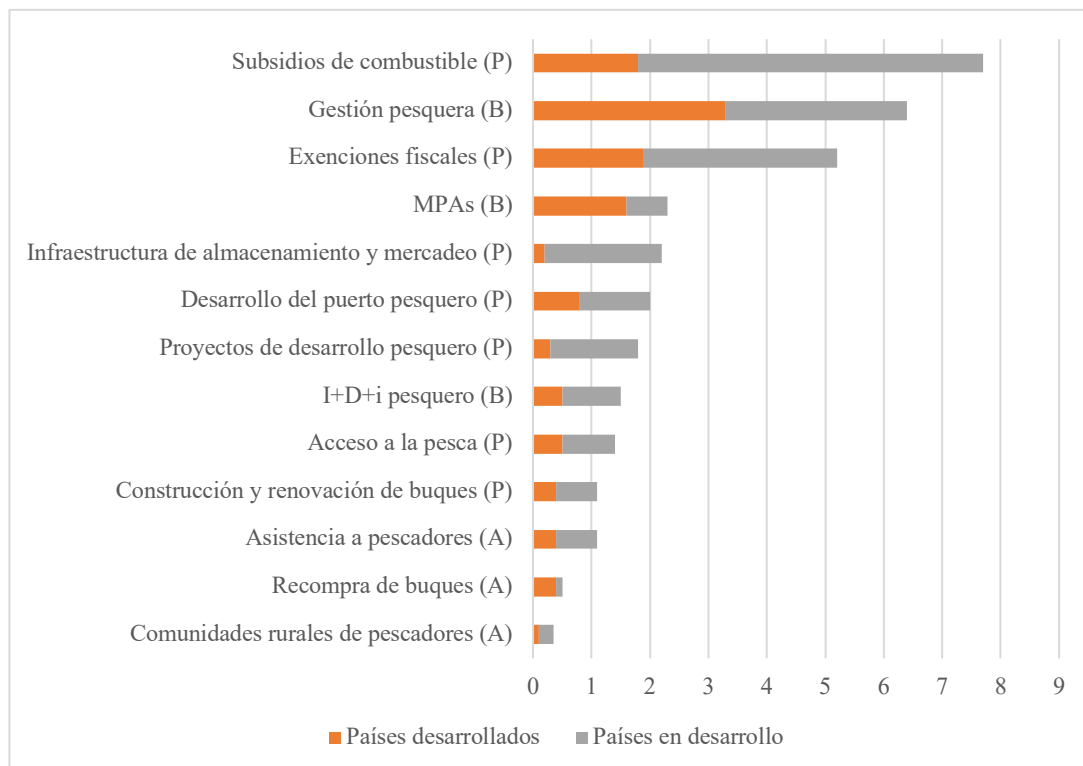
- **Subvenciones “normales” frente a subvenciones de conservación**, considerando las “normales” aquellas que buscan incrementar la producción, frente a aquellas que influyen favorablemente en el medioambiente.
- **Subvenciones que incrementan los beneficios frente a las que los reducen**: por ejemplo, subsidios o garantías de préstamos en el primer caso, o impuestos, en el segundo. Una subvención que reduce beneficios para la industria pesquera podría ser beneficiosa para la sociedad en su conjunto, generando efectos beneficiosos en otros sectores. Distintas subvenciones positivas y negativas pueden eliminarse mutuamente
- **Reducción de gastos frente a incremento de ingresos**: según la forma en que la subvención influye en los beneficios de la industria. De estas, también pueden clasificarse en función de si reducen los gastos de capital y de explotación, y las que sostienen los ingresos y los precios. Así, esta clasificación puede subdividirse y se pueden clasificar las subvenciones según el tipo de ingresos y gastos a los que afecta la subvención (Westlund, 2004).

De estos criterios pueden extraerse dos caracterizaciones importantes para el marco de este trabajo: por un lado, la especificidad o generalidad de las subvenciones, ya que son las subvenciones específicas las que se ven afectadas por el Acuerdo SMC, como se establece en su artículo 1.2. Esto se justifica en el hecho de que son las subvenciones que distorsionan la asignación de recursos en una economía las que deberían estar sujetas a una disciplina (Organización Mundial del Comercio, s.f.). La especificidad se define en el artículo 2, siendo específica aquella subvención “*para una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o rama de producción dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante*”. Esto implica la existencia de cuatro tipos de especificidad: en cuanto a la empresa, en cuanto a la rama de producción, especificidad regional, o subvenciones prohibidas.

Por otro lado, es relevante la clasificación sobre subvenciones “normales” o de conservación, ya que gran parte de la comunidad se basa en este criterio para clasificar las subvenciones del sector pesquero, por la ya mencionada preocupación medioambiental existente en este ámbito. En función de este, se clasifican las subvenciones en beneficiosas, ambiguas, o dañinas.

En el marco de la pesca, las subvenciones beneficiosas son aquellas que permiten la inversión en la promoción de la conservación y gestión de los recursos marinos. Ejemplos de estas son programas de seguimiento, control y vigilancia; programas de mejora del hábitat pesquero o implementación o mantenimiento de áreas marinas protegidas, estudios oceanográficos o socioeconómicos pesqueros. Las dañinas son las que causan que la capacidad pesquera se desarrolle hasta que se produzca un exceso del rendimiento máximo sostenible, causando así sobreexplotación de los activos de capital natural. Las más habituales son los subsidios al combustible, aquellas dirigidas a la construcción y renovación de buques, y programas de modernización de las flotas; o exenciones fiscales para inversión en el sector que tienen un efecto directo sobre los beneficios, entre otras. Por último, las ambiguas pueden o bien llevar a una mejor gestión de los océanos, o bien llevar a la sobreexplotación y sobrecapacidad marina, dependiendo del desarrollo de los programas del subsidio y del receptor de la subvención, y pueden ser los programas de asistencia de pescadores, la construcción y renovación de puertos, o los programas de desarrollo de las comunidades de pescadores rurales (Sumaila, y otros, 2019; Rubin, y otros, 2015).

Gráfico 3. Cantidades concedidas por los Estados, en función del nivel de desarrollo, a los distintos programas de subsidio en el año 2018, en miles de millones de dólares. Elaboración propia basada en información de (Rubin, y otros, 2015).



Los subsidios más abundantes a nivel mundial son los perjudiciales, suponiendo más de 22.2 mil millones de dólares en el año 2018, del total de 35.4 miles de millones concedidos por los organismos gubernamentales; le siguen las subvenciones beneficiosas, 10.6 mil millones de dólares. Existen diversas clasificaciones de las subvenciones y la categoría a la que pertenecen, llevadas a cabo por organizaciones y expertos de la comunidad científica.

Como puede verse en el Gráfico 3, la principal subvención concedida es la subvención al combustible, lo que se explica por la importancia de los costes marginales del combustible en los costes totales de producción, y su uso para contener la volatilidad del precio de los aceites. Es considerada dañina por la generalidad de la comunidad de expertos (OCDE, 2017; Martini & Innes, 2018), pero por su gran influencia sobre la competitividad de las flotas hace que sea uno de los principales mecanismos de política económica para muchos gobiernos, de forma que estas prevalecen tanto para países miembros como no miembros de la OMC, concedidas de distintas formas y a través de distintas vías: transferencias presupuestarias como becas, o reducciones o condonación de impuestos. Todas ellas tienen como objetivo la reducción de costes de combustible para las flotas pesqueras (International Institute for Sustainable Development, 2019).

El Acuerdo SMC clasifica las subvenciones en prohibidas y recurribles, y toda subvención específica (entendiéndolas según se definen en el Acuerdo) entra dentro de uno de estos dos grupos. Se prohíben o limitan bajo la premisa de que no son eficientes o que pueden llevar a situación de sobrecapacidad, explotando en exceso los recursos naturales actuales.

Las subvenciones prohibidas, definidas en el artículo 3, son las dependientes *de jure* o *de facto* de las exportaciones (“subvenciones a la exportación”); o las condicionadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados (“subvenciones al contenido nacional”). Estas aparecen enumeradas en una lista exhaustiva en el Anexo del Acuerdo SMC. El motivo de prohibición de estas subvenciones es su influencia sobre el comercio, teniendo efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros.

Las subvenciones recurribles pueden ser objeto de impugnación en el marco de la OMC, pudiendo dar lugar a medidas compensatorias en caso de que causen efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros. En esta categoría se incluyen la mayor parte de las subvenciones, como las subvenciones a la producción. Los efectos

desfavorables pueden ser de tres tipos: daño, perjuicio grave, o anulación o menoscabo de las ventajas resultantes del GATT de 1994. La existencia de mecanismos para impugnar las subvenciones con efectos desfavorables para los miembros supone un gran avance respecto de los regímenes anteriores de la OMC, pero se ve perjudicado por la necesidad de demostrar la existencia de estos efectos desfavorables, lo que puede ser difícil en algunas situaciones; es para esto para lo que se crearon, en el momento inicial del Acuerdo SMC, la categoría de las subvenciones recurribles en las que existía presunción de perjuicio grave, salvo prueba en contrario. Estas desaparecen en 1999, tras la finalización sin prórroga del período de prueba establecido en el artículo 31 del Acuerdo SMC.

Asimismo, en el momento de creación del Acuerdo se establece una tercera categoría: las subvenciones no recurribles: en estas se establecen acciones a emprender en caso de que un Miembro considere que otro está aplicando alguna de estas subvenciones. Estas también desaparecen en 1999, tras la finalización del plazo de cinco años.

Más allá de esta clasificación de la OMC, otras organizaciones y entidades han establecido otras codificaciones, como la llevada a cabo por la FAO en su Guía para la Identificación, Evaluación y Presentación de Informes de las Subvenciones en el Sector Pesquero. Las divide en cuatro grupos, de los cuales el primero es el más restrictivo, y se corresponde con las subvenciones comúnmente conocidas, y los tres grupos siguientes son más amplios:

- **Grupo 1.** Transferencias financieras directas, que reducen costes o aumentan ingresos a corto plazo. Estas ejercen un efecto directo en los beneficios de la industria, **bien aumentándolos o bien reduciéndolos**. Su costo generalmente entra dentro del presupuesto público, y son fáciles de identificar y definir.

Ejemplos: subvenciones para la compra de embarcaciones, para el equipo de seguridad, de retirada de barcos, derechos de importación o exportación...

- **Grupo 2.** Transferencias financieras indirectas, inversión gubernamental que reduce un coste o aumenta un ingreso a corto plazo, aunque no sea una transferencia financiera. Es una intervención activa y explícita del gobierno, pero que no implica una transferencia financiera directa (FAO, s.f.).

Ejemplos: garantías de préstamos, planes especiales de seguros de embarcaciones, apoyo indirecto de promoción de exportaciones...

- **Grupo 3.** Incluye las intervenciones gubernamentales que suponen ventajas a corto plazo para los productores. Es un gasto administrativo, que se contabiliza entre otros gastos públicos de ordenación y reglamentación.

Ejemplos: cuotas de importación, restricciones a la Inversión Extranjera Directa, programas de protección ambiental...

- **Grupo 4.** Falta de acción gubernamental que puede influir positiva o negativamente en los beneficios que obtienen las empresas del sector pesquero, resultando difícil de identificar. No implica un gasto para el gobierno, pero puede representar un ingreso no percibido. Su valor para la industria es implícito.

Ejemplos: acceso gratuito a caladeros, ausencia de control de la contaminación, ausencia de medidas de ordenación...

Esta clasificación difiere de la OMC, especialmente porque incluye dos formas de subvenciones que no están reconocidas como tal por la misma, que son los Grupos 3 y 4. Esto se debe a que la OMC ignora las subvenciones que reducen beneficios, o las acciones de gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales (Westlund, 2004).

Hay diversos motivos por los que la información carece de transparencia: el temor a exponerse al escrutinio internacional; la ya mencionada ambigüedad en la definición de subsidios; y los diferentes métodos de recopilación de datos. Esto hace que existan inconsistencias en la información, y que los informes sean deficientes, y no utilizables (Fisheries Transparency Initiative, 2020).

2.3. PROBLEMÁTICA ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL ASOCIADA A LAS SUBVENCIONES.

El concepto “subvención” no tiene por qué llevar connotaciones negativas, ya que pueden resultar beneficiosas o perjudiciales dependiendo de muchos factores: la forma de concesión, el receptor de la misma, el momento o los objetivos de la misma, entre otros. Un ejemplo de esto aparece descrito en el informe del Grupo de acción federal sobre inversiones pesqueras (1999): el subsidio para la renovación de un barco es considerado favorable por la sociedad en un momento en el que la industria pesquera está poco desarrollada; sin embargo, esa misma acción en un momento en el que la industria

pesquera es fuerte pasa a considerarse negativa. Sea buena o mala, ambas son subvenciones (Schrank, 2004).

A pesar de lo planteado por el Grupo de acción federal sobre inversiones pesqueras, de forma general expertos y políticos tienden a renegar de la concesión de las mismas, al implicar una ventaja para productores nacionales y alterar el comercio internacional, reduciendo además la transparencia del mismo (Marín, 2013). Esto se explica a través de la teoría económica: al no existir competencia perfecta en el panorama económico, si se conceden subvenciones al productor los otros productores internacionales se ven en desventaja respecto al productor nacional subvencionado. Además, si no hay una regulación clara sobre estas subvenciones los productores no saben cuándo y dónde un país decidirá subsidiar a los productores y cuándo no, por lo que afecta a la competencia a corto y a largo plazo. Cuando son concedidas a las exportaciones, generan diferencias en los precios de los productos del mercado internacional, pudiendo implicar cambios en ramas estratégicas de producción que compiten en el comercio internacional. El efecto de las subvenciones varía en función de si son concedidas por países pequeños o grandes, y si son específicas, enfocados o bien hacia el consumidor o hacia el productor, o generales, heterogéneas respecto al receptor.

Así como hay teorías que no aprueban las subvenciones, hay excepciones que están justificadas dentro de ciertos marcos teóricos, como es la “industria naciente”, por la falta de capital privado necesario para lograr la rentabilidad de la industria. Esta perspectiva, sin embargo, puede causar problemas si se perpetúa la subvención una vez la industria es autosuficiente. Otra motivación es la defensa de intereses de protección ambiental, donde entrarían por ejemplo aquellas subvenciones relacionadas con la renovación de flotas pesqueras. De forma menos generalizada, en algunos casos se justifican las subvenciones cuando se busca darle una ventaja a largo plazo en el mercado internacional a las empresas. Un ejemplo de este tipo de políticas podría ser las que lleva a cabo el gobierno de Noruega, que subvenciona la zona norte del país para sostener la presencia física de una población y mantener la piscicultura (Schrank, 2004). A los gobiernos puede interesarles por otros motivos políticos, como la redistribución con propósitos de política regional, industrias con signos de obsolescencia, o seguridad para los Estados, en sectores estratégicos como el de la alimentación o el de la energía. Sin embargo, hay que tener en cuenta las posibles divergencias que pueden producirse entre los objetivos de los gobiernos concedentes de las subvenciones y los efectos reales de las

mismas, por los retardos o imprevistos que pueden darse en su funcionamiento (OMC, 2006). Por otro lado, cuando los subsidios se justifican a través de la política social, puede darse la situación de que dificulten el logro de otros objetivos más importantes como es la diversificación de oportunidades económicas de comunidades pesqueras, o que estos beneficios se concentren principalmente en los armadores, más que diversificarse también hacia los consumidores y la tripulación.

En el caso concreto de las subvenciones al sector pesquero existe un inconveniente añadido, y es el hecho de que estas subvenciones afectan a recursos naturales, biológicamente limitados, como son los peces. De esta manera, las subvenciones pesqueras pueden resultar útiles en un contexto en el que el sector está poco desarrollado y el nivel de aprovechamiento de los recursos es menor que el sosteniblemente posible, pero al fomentarse la explotación del sector se puede generar la sobreexplotación de este recurso, provocando problemas ecológicos diversos.

Los economistas generalmente consideran que, en el marco de este sector, una ordenación eficaz y unas soluciones basadas en el mercado serían más eficaces que cualquier programa de subvenciones (Sánchez, 2005). Además, cualquiera que sea la solución adoptada, eliminación o mantenimiento de las subvenciones, es necesario el consenso a nivel internacional, ya que, si hay países que eliminan las subvenciones y logran así una reducción de la actividad pesquera en su territorio, pero otros mantienen las suyas, permitiendo así que sus flotas aumenten su intensidad extractiva, se podría mantener la sobreexplotación del océano, perjudicando además a los países que sí han cumplido con las obligaciones establecidas en la comunidad internacional. A esto se suma la falta de transparencia por el bajo nivel de cumplimiento del Acuerdo SMC.

Los distintos programas de subsidios concedidos pueden suponer distintos efectos sociales en las poblaciones, en función de las expectativas e incentivos que genere el programa en la población (Rubin, y otros, 2015):

- Los programas enfocados a la **administración, investigación y refuerzo** generalmente tienen efectos positivos, incrementando el capital social de la región receptora del subsidio al generar mayor participación por parte de la población, mayor cumplimiento de las regulaciones y costes reducidos;
- En los programas relacionados con las **infraestructuras**, los efectos suelen ser más a largo plazo, y estos subsidios pueden, al reducir los costes de los armadores,

distorsionar los costes relativos del sector, llevando a la industria a desarrollar falsas expectativas sobre el potencial de los beneficios, lo que puede reducir la resiliencia de la comunidad para responder a shocks externos.

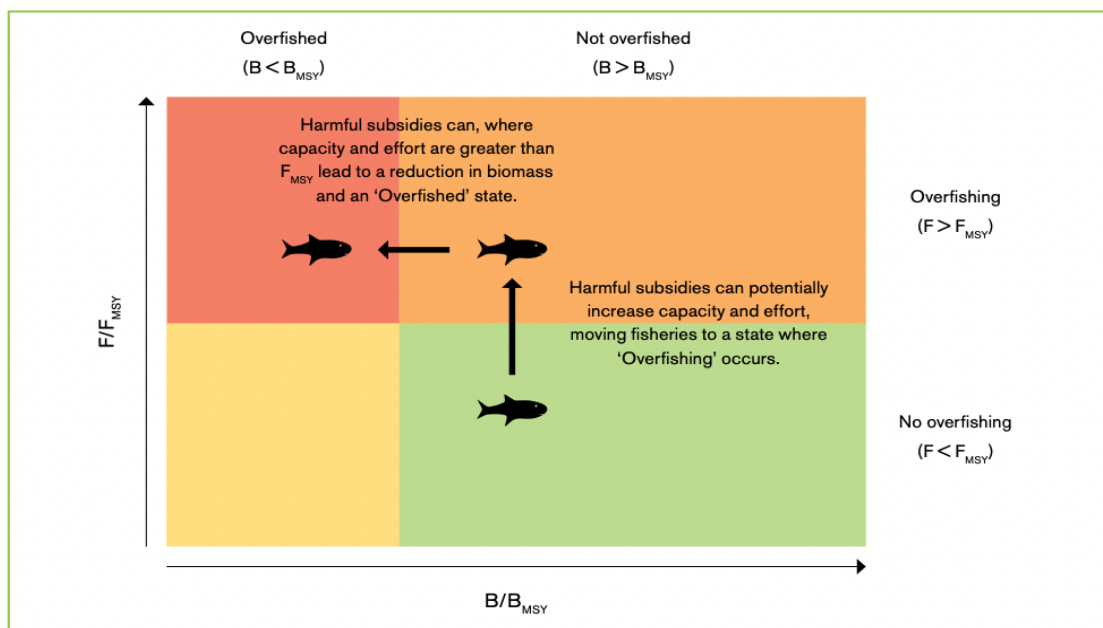
- Los efectos derivados del hecho de que los **acuerdos de acceso con terceros** son diferentes para las distintas partes del acuerdo: para el país que va a llevar a cabo pesca de distancia, generalmente los efectos son socialmente positivos al aumentar el empleo y los ingresos, pero también puede darse el caso de que, si los acuerdos se dan en respuesta a un exceso de capacidad y la falta de oportunidad pesquera en aguas nacionales, se retrase el ajuste necesario en el sector nacional; para el Estado hospedador, estos acuerdos pueden generar desarrollo económico, al integrarse de alguna manera en el comercio internacional, y las tasas que el país establezca para el huésped pueden incrementar los beneficios del sector nacional, y si las flotas extranjeras contratan a personal nacional se pueden incrementar el empleo y los ingresos; sin embargo, hay potenciales efectos negativos, ya que la flota extranjera puede desplazar a la flota nacional, reduciendo así los ingresos, el empleo y el capital social de la región, y los pescadores domésticos pueden no lograr el nivel de competitividad necesario para alcanzar el mismo nivel de beneficio; además, puede darse una redistribución de las tasas cobradas a la flota extranjera, de forma que el sector no perciba los beneficios extra derivados de estas.
- Los programas focalizados en el **desmantelamiento de buques y de retirada de licencias** permiten a los individuos abandonar el sector obteniendo beneficios a cambio; en un escenario de crisis del sector, el gobierno puede actuar a través de este programa para reducir la presión existente de forma que los pescadores puedan redirigir sus ingresos hacia otros campos y oportunidades; sin embargo, si no se acompaña de otras medidas que fomenten la diversificación, se generan expectativas a los pescadores de asistencia futura y las comunidades pierden resiliencia ante retos futuros.
- Los subsidios dirigidos a la **construcción y modernización de la flota** tienen efectos sociales significativos, pudiendo incrementar los ingresos de la región si estas actividades son llevadas a cabo por armadores locales; sin embargo, reducen los costes operacionales e inflan artificialmente los ingresos de los pescadores, reduciendo la resiliencia de la comunidad y aumentando la dependencia del apoyo gubernamental.

- El **apoyo a los precios y la asistencia de desempleo** se basan en objetivos de política social para asegurar un nivel de ingresos mínimos para los pescadores; a corto plazo, generan una reducción del desempleo, pero puede llevar a que la participación en el sector resulte poco sostenible, dado el nivel de recursos disponibles.

2.3.1. LAS SUBVENCIONES DAÑINAS

Este tipo de subvenciones, como ya se ha comentado, son todas aquellas formas de apoyo público que reducen los costes o aumentan los beneficios de forma artificial, generando en muchas ocasiones situaciones de sobrepesca y sobrecapacidad. No existe una definición universal, pero por lo general se utiliza como indicador el porcentaje del tonelaje de pescado desembarcado dentro del rendimiento máximo sostenible (RMS), de acuerdo con el ODS 14.6 y con la Convención De las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM, en adelante), que así lo determina en su artículo 61. Este criterio se considera adecuado por la relación de causalidad establecida entre las subvenciones y la reducción de las existencias de pescados (Arthur, Heyworth, Pearce, & Sharkey, 2019). Esto se puede ver de forma muy clara en el Diagrama de Kobe del Gráfico 4.

Gráfico 4. Diagrama de Kobe que muestra la relación entre los subsidios y la sobrepesca. Fuente: (Arthur, Heyworth, Pearce, & Sharkey, 2019).



La prohibición de este tipo de subsidios se fija en la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo (2002), por su contribución a la sobrepesca y a la pesca ilegal, no

declarada y no reglamentada (INDNR), y se reitera en la Cumbre de Río en 2012. Posteriormente, se crean los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), concretamente, el ODS14, sobre Vida en el océano, y se fortalece el interés declarado por la comunidad internacional por este tema. Hay numerosas razones que fundamentan la eliminación las subvenciones dañinas, pudiendo mencionarse la inversión de fondos públicos en el planeta y la población, la reducción de la sobrecapacidad, el apoyo de la seguridad alimentaria global⁹, la limitación de la captura de especies sensibles, la protección de la forma de vida de pescadores artesanales de pequeña escala, la repoblación de los recursos pesqueros y la recuperación de la salud y la abundancia de vida en el océano... (Tipping, 2020).

Las subvenciones perjudiciales son, entre otras, las siguientes, comentadas y ejemplificadas por Rubin y otros (2015):

- **Subsidios al combustible**, que incluyen las transferencias monetarias que resultan en una diferencia entre el precio por litro del precio del combustible que pagan los pescadores y el precio nacional aplicado a las compras de combustible en otros sectores.
- **Programas de construcción, renovación y modernización de la flota**, como garantías y reestructuraciones de préstamos para la construcción de buques, o programas que fomentan la adquisición de nuevas tecnologías pesqueras.
- **Programas de apoyo a la comercialización, procesamiento e infraestructura de almacenamiento**: apoyan intervenciones de mercado, como la promoción de exportaciones, adición de valor y apoyo directo a los precios, o programas de inversión en infraestructura de fondos públicos.
- **Proyectos de desarrollo pesquero y servicios de apoyo**, para el desarrollo de empresas pesqueras, o de búsqueda y rescate. Las fuentes de estos programas de apoyo pueden provenir de fuentes nacionales o de programas de asistencia bilaterales y multilaterales.
- **Exenciones fiscales para inversiones en el sector pesquero** que tengan un impacto directo en las ganancias, como son los reembolsos, o programas de

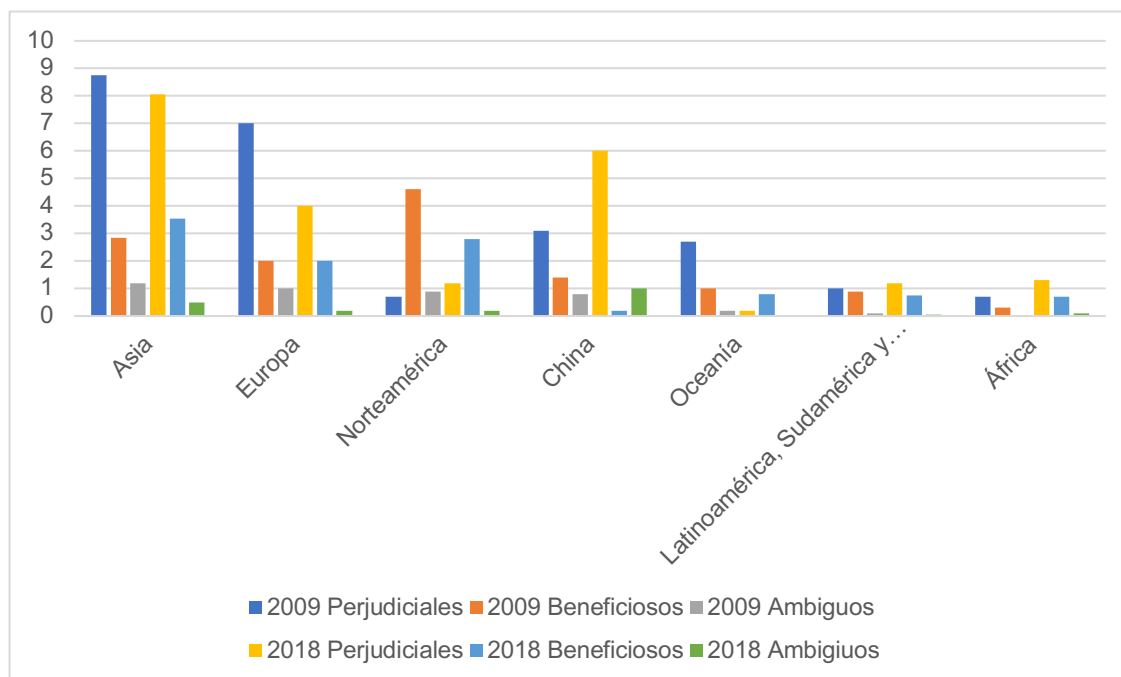
⁹ La seguridad alimentaria se da, según la definición establecida por la FAO en la Cumbre Mundial de la Alimentación de Roma (1996), cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias

seguros financiados públicamente (aplazamiento del impuesto sobre la renta para pescadores, apoyo al seguro de la tripulación, o importaciones de insumos de pesca libres de impuestos).

Del año 2009 al 2018, en las distintas regiones ha habido cambios en la proporción de la tipología de subsidios concedidos: en Sudamérica, Centroamérica y el Caribe, ha habido una redistribución importante del gasto en subsidios, con una reducción del 25% de los subsidios beneficiosos y un incremento del 33% en los subsidios dañinos¹⁰; esto puede justificarse a través del interés en conceder ayudas a corto plazo a las pesquerías de pequeña escala y de subsistencia, que de otro modo no tendrían recursos suficientes para la producción. En Asia, exceptuando China, se reducen en un 57% los subsidios ambiguos, y aumentan un 28% los beneficiosos; y en China, se reducen en un 73% los subsidios beneficiosos, y se incrementan en un 105% los dañinos. La mayor reducción de los subsidios se ve en Oceanía, en un 79% (3,1 mil millones de dólares); y el cambio más importante, en África, con un incremento del 101% en la totalidad de los subsidios concedidos, justificados a través del desarrollo de proyectos de pesquerías. En total, los subsidios dañinos se incrementan un 121% (0,8 mil millones de dólares).

¹⁰ Dentro de los que entran los subsidios al combustible.

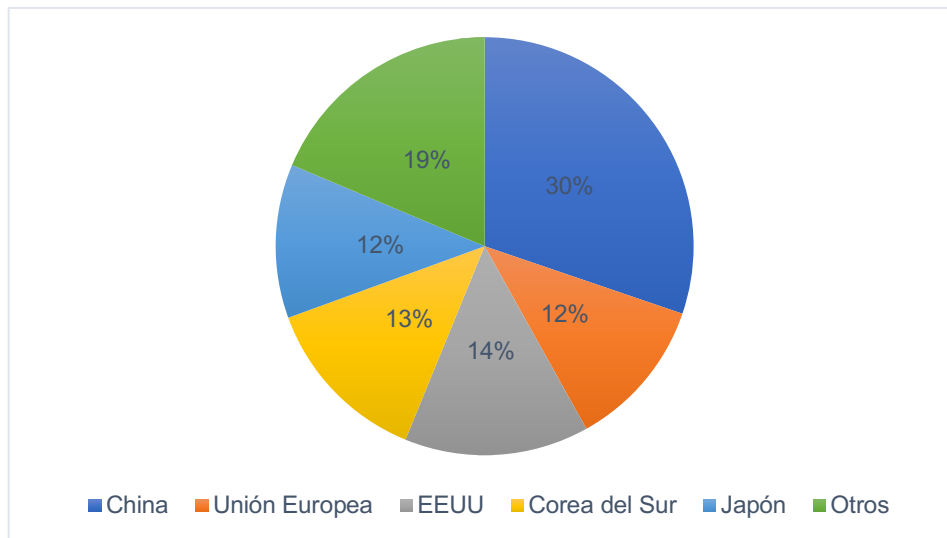
Gráfico 5. Comparación de los tipos de subsidio concedidos en 2009 y 2018 por los principales Estados y entidades políticas. Elaboración propia a partir de datos de: (Rubin, y otros, 2015).



En el año 2018 los Estados que conceden la mayoría de las subvenciones al sector pesquero fueron China, Unión Europea, EEUU, Corea del Sur, Japón y la Federación Rusa. En este año, los subsidios supusieron un total de 35,4 miles de millones de dólares, habiéndose reducido en un 15% en términos reales desde el año 2009. Pese a esta reducción, las subvenciones dañinas se han incrementado de un 57 a un 63%, considerando las subvenciones a nivel mundial¹¹ (Sumaila, y otros, 2019).

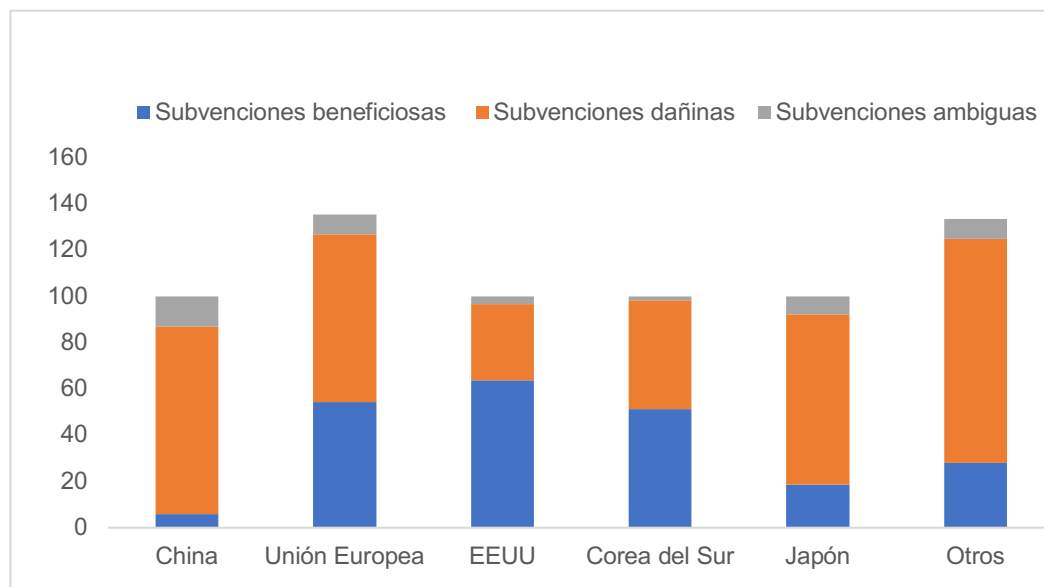
¹¹ Dadas las diferencias en términos de definición y clasificación de las subvenciones por los distintos Estados y organizaciones, la contabilización de las subvenciones difiere de entre las distintas organizaciones y bases de datos.

Gráfico 6. Tipos de subvención concedidas por los principales Estados (% del total). Elaboración propia a partir de datos de: (Sumaila, y otros, 2019).



Los Estados destacados en los Gráficos 6 y 7 (China, UE, EEUU, Corea del Sur y Japón) tienen intereses principalmente en la pesca lejana, ya sea en alta mar o en Zonas Económicas Exclusivas (ZEEs) situadas en el Sur del globo. Esto contribuye a explicar los altos volúmenes de subvenciones concedidas, ya que entre ellos representan el 55% del total de las subvenciones concedidas en el mundo en el año 2018, como se ve en el Gráfico 6. Por lo general, es complicado determinar de qué acuerdos concretos es parte cada Estado, y cuántos beneficios les suponen, dada la falta de transparencia y claridad que caracteriza a numerosos Estados a nivel global. La UE, por ejemplo, es muy transparente en este aspecto, y existen datos de que en el año 2017 esta organización era parte de 12 Acuerdos de Asociación de Pesca Sostenible (AAPS), con países en el Atlántico, Índico y Pacífico; de estos acuerdos, ocho han sido desarrollados para permitir a la flota comunitaria la pesca del atún, especie altamente migratoria que constituye de las diez principales capturadas por la UE en el año 2016 (Comisión Europea, 2017).

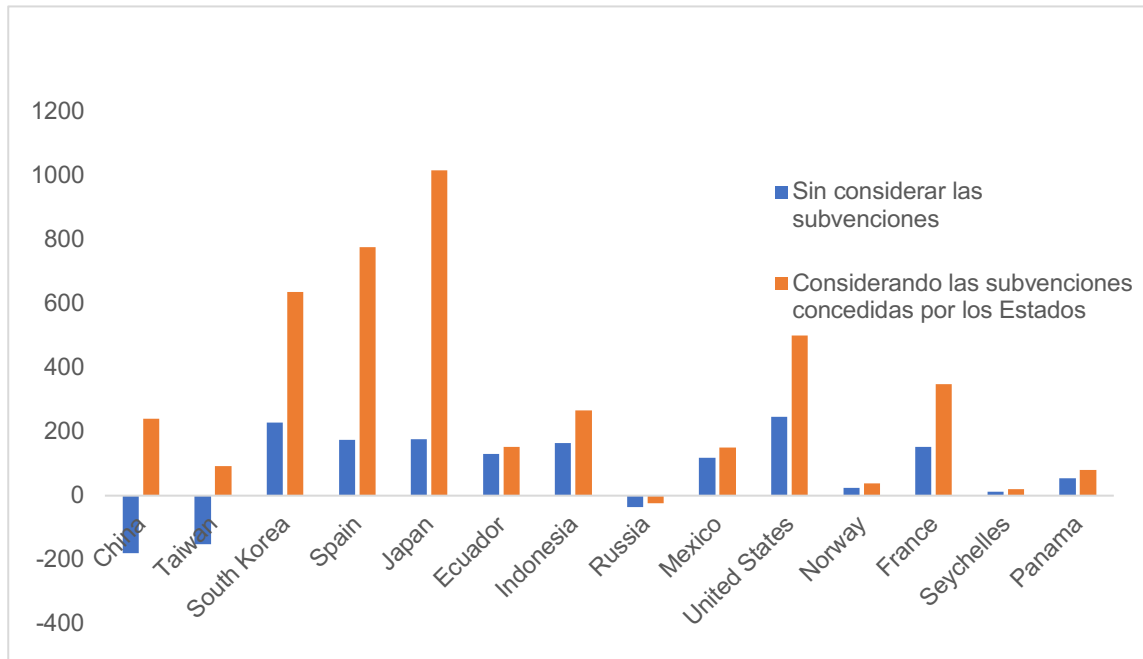
Gráfico 7. Subvenciones totales concedidas por Estado en el año 2018 (millones de dólares).
Elaboración propia a partir de datos de: (Sumaila, y otros, 2019).



Son las subvenciones que fomentan la pesca en alta mar¹² las que más inciden sobre los recursos, como se ve por ejemplo que ocurre con el atún tropical, una de las especies más valoradas en el mercado internacional, y cuyas flotas están mayormente subvencionadas (Arthur, Heyworth, Pearce, & Sharkey, 2019). Estas subvenciones inflan los beneficios del sector, permitiendo así la existencia de beneficios en un sector que, de forma natural y siguiendo las reglas del mercado, no se vería tan explotado. Esto se puede constatar en el estudio llevado a cabo por (Sala, y otros, 2018), en el que se determina que las flotas de alta mar se subvencionan en 4,2 millones de dólares en el año 2014. En caso de que estas subvenciones no existiesen, el sector se enfrentaría a unas pérdidas estimadas de 364 millones de dólares y 1,4 millones de dólares.

¹² El alta mar es el agua fuera de una jurisdicción nacional, y supone el 64% del total de la superficie oceánica.

Gráfico 8. Comparativa de beneficios en el sector pesquero en los distintos Estados, en función de la concesión de subvenciones (2014). Elaboración propia a partir de datos de: (Sala, y otros, 2018).



En el Gráfico 8 puede verse la diferencia existente entre los beneficios de los Estados en función de la existencia o no de las subvenciones: hay Estados en los que los beneficios se incrementan de forma artificial, pero hay otros que incluso el sector pasa de tener pérdidas de más de 150 millones de dólares a tener beneficios que superan los 200 millones de dólares, como ocurre en el caso de China. Este Estado es, además, el que mayor volumen de subvenciones aporta, según datos procedentes de distintas fuentes. Los Estados que más subvencionan las flotas de alta mar son Japón y España, con el 20 y el 14% del total, respectivamente.

2.3.2. SUBSIDIOS AL COMBUSTIBLE

Se estima que en el año 2000 fueron empleados 56,7 mil millones de litros de combustible en la captura de algo más de 85 millones de toneladas de pescado; de esta manera, se capturan aproximadamente 1,77 toneladas de pescado por cada tonelada de combustible utilizado. Esto refleja la importancia que estos tienen en el proceso pesquero, siendo la dependencia de los combustibles fósiles un factor común, de forma genérica, a las flotas pesqueras (Tyedmers & Pauly, 2005).

Dada la importancia del combustible en la totalidad de los costes del sector, estimándose entre el 30-50% de los costes variables totales de las flotas, los subsidios al combustible han pasado a constituir un ingreso fundamental para lograr la rentabilidad y la explotación del sector. Son, hoy en día, los más concedidos en términos relativos y absolutos por los países: en el año 2018, de la totalidad de subsidios concedidos, 35,7 mil millones de dólares, los relativos a los combustibles supusieron un 22%, lo que representa 7,7 mil millones de dólares. De estos, 5,9 mil millones de dólares, un 75%, fueron concedidos en países en desarrollo. Esto puede, en parte, explicarse por la introducción de China en este grupo, ya que este es el Estado que concede un mayor importe de subvenciones a nivel mundial. La mayoría de los subsidios concedidos siguen la forma de exenciones fiscales, pero también se conceden ayudas en función del tamaño del buque, la región de pesca, o el comportamiento pesquero, y, además, ayudas directas para mantener los precios del combustible en el mercado (Moerenhout, 2019).

Cabe destacar en el contexto actual la gran volatilidad que han presentado los precios del combustible en los últimos años, debido a factores externos que han alterado el contexto internacional a nivel mundial: en el año 2020, con el comienzo de la crisis de la covid-19, se produjo un parón generalizado en todo el mundo, que supuso la caída del precio del combustible en alrededor de un 70%, incluso marcando precios negativos en el marcador de crudo (Balza, Carvajal, Madrigal Martínez, Montanez, & Sucre, 2020), debido a la bajada de la demanda mundial en un 20%. Tras la recuperación de estos precios durante el año 2021, comienza en febrero de 2022 el conflicto entre Rusia y Ucrania, lo que provoca un constante incremento de los precios de los combustibles hasta la actualidad, produciéndose nuevos récords en el precio del combustible cada día. Ante esta subida de los precios, los distintos sectores se han movilizado a nivel mundial para exigir un incremento de las subvenciones al combustible, al ser este uno de los principales gastos en los que incurre la población; de esta manera, el valor y la tipología de los subsidios concedidos al combustible se incrementan en los últimos meses (Garrote, 2022; Anaro, 2022; Herranz, 2022). También esta situación ha dado lugar a una mayor preocupación por la posible eliminación de los subsidios a los combustibles, algo que exigen la mayoría de las organizaciones medioambientales, debido a los ya comentados efectos negativos de las mismas en el medioambiente. Cabe destacar que este incremento en los precios del combustible puede tener efectos sobre la seguridad alimentaria, al poder causar la reducción del volumen de pescado capturado.

Los subsidios al combustible son considerados especialmente dañinos para el medioambiente. Esto se debe no solo a su importante capacidad para la reducción de los costes para los pescadores¹³, sino también porque permite la pesca a mayor distancia, durante más tiempo y más intensa, favoreciendo la pesca en alta mar, lejana a las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) de cada Estado. Se estima que, con las tasas de pesca actuales, el 54% de las pesquerías no serían rentables sin la existencia de los subsidios gubernamentales (Sala, Mayorga, & Zeller, 2018). Además, promueve el uso de los combustibles fósiles, altamente contaminantes, y que en los últimos años se está buscando reducir, para lograr los distintos objetivos medioambientales planteados en los ODS del año 2015.

También es importante la relación de estos subsidios con la pesca de arrastre de fondo y las redes de arrastre, prácticas especialmente dañinas que la ONU ha pedido restringir. Este tipo de pesca contribuye en baja medida a las capturas globales, suponiendo un 1% de la captura marina mundial total. Los subsidios al combustible son fundamentales para las flotas de pesca de arrastre de fondo de alta mar, suponiendo alrededor de 152 millones de dólares al año; los beneficios de esta práctica suponen un 10% del total, pero los subsidios concedidos superan esta cifra, siendo del 15%; de esta manera, sin los subsidios, estas flotas estarían operando con pérdidas (Rubin, y otros, 2015).

Estos subsidios aparecen regulados principalmente en el Acuerdo SMC, pero también pueden mencionarse el GATT de 1994, el Acuerdo de Agricultura o el GATS, por ciertas disposiciones en términos de restricciones cuantitativas a la exportación, medidas de anti-dumping o inversión.

Hay numerosos actores que participan en la compra y venta de combustibles fósiles, de forma que la competición vía precios es muy habitual. Esto implica que la utilización de subsidios que ayudan a los proveedores a reducir sus precios de mercado puede tener un impacto más decisivo a la hora de competir por en el comercio, tanto doméstico como internacional.

En el año 2018, el comercio de combustibles fósiles y productos con un alto uso de energía era muy alto: el 50% del petróleo crudo, el 25% del gas natural, 16% del carbón

¹³ Esta reducción de costes funciona como incentivo perverso para fomentar la pesca en sectores o regiones en los que esta actividad no resultaría beneficiosa, y, por tanto, no se practicaría; esto fomenta la sobrepesca y sobrecapacidad.

y el 15% del petróleo fueron exportados antes de ser utilizados. En este mismo año, la exportación de este tipo de productos supuso 2,3 trillones de dólares en el mercado internacional, lo que supone sobre el 12% de la totalidad de los productos exportados, o también el 3% del PIB mundial. Este tipo de productos y sus variaciones en el comercio internacional tiene un gran impacto no sólo en su propio mercado, sino también en aquellas industrias que hacen un uso intensivo de los mismos, como puede ser la producción de fertilizantes, plásticos o aluminio; estas industrias intensivas en electricidad suponen aproximadamente una cifra de negocio de 300 mil millones de dólares. Estos datos ayudan a entender por qué los subsidios al combustible tienen un impacto tan importante en el comercio internacional.

Además, estos subsidios también tienen un impacto sobre los mercados de las distintas alternativas existentes para los combustibles, como son las energías renovables o tecnologías asociadas, vehículos eléctricos o baterías de alta capacidad. Al proporcionarse estos subsidios al combustible, se puede reducir la intensidad de investigación y expansión de estas alternativas, bloqueándose este tipo de productos y servicios; esto es especialmente importante en el contexto actual, que busca cada vez con mayor urgencia, la transición a un uso de energías limpias y un menor uso de sistemas energéticos intensivos en carbón y otros medios fósiles.

Esta clase de subsidios han permanecido como los menos rebatidos dentro del marco de la OMC, pese a los numerosos efectos negativos que estos tienen, ya mencionados; esto se debe a varios factores: (1) la falta de interés por parte de las principales potencias de abordar este problema, debido a consideraciones políticas y estratégicas, además del temor a las posibles consecuencias en términos de relaciones diplomáticas o posibles contramedidas llevadas a cabo por otros Estados, especialmente si los otros miembros establecían subsidios propios; (2) distintos grupos nacionales tampoco tienen interés en la eliminación de estos subsidios, debido a la gran ayuda que estos suponen para la producción, y por la integración de estos subsidios dentro de las expectativas inversoras de los mismos; (3) las disputas son más probables si un país tiene una economía diversificada, lo que permite a un denunciante tomar represalias ante un conjunto más amplio de productos; y por último, (4), los subsidios al consumo pueden ser vistos como facilitadores del comercio, al permitir el incremento de las importaciones de terceros Estados, lo que hace que estos no tengan suficientes incentivos para desafiar estos instrumentos.

Es necesaria la caracterización de los subsidios al combustible en el marco del Acuerdo SMC: entendiendo que estos subsidios cumplen la definición de subsidio establecida en el artículo 1 del Acuerdo, estos pueden ser prohibidos, recurribles y no recurribles. Serán prohibidos aquellos subsidios que estén supeditados a los resultados de exportación, o los que se relacionen con el empleo de productos nacionales preferentemente sobre los importados. Existe en el Anexo de este Acuerdo una lista ilustrativa de subvenciones prohibidas. Sin embargo, las subvenciones al combustible no aparecen de forma expresa en esta, por lo que debe de poder establecerse la concesión de un subsidio dependiente o condicional a los beneficios de exportación, o a la promoción de futuras exportaciones realizadas por el receptor del subsidio. A la hora de hacer esto, si bien hay casos en los que la caracterización es directa, puede haber situaciones en que sea más complicado, por ejemplo, en situaciones en las que los beneficios han sido alterados por un gobierno. En segundo lugar, a la hora de establecer que un subsidio es recurrible hay que poder demostrar, por un lado, la especificidad del mismo, lo que supone un problema sobre todo en los subsidios al consumo de combustibles fósiles, que generalmente presentan numerosos sectores susceptibles de subvención, perdiéndose así la condición de especificidad; y por otro lado, que los subsidios son causantes de efectos adversos, lo que también supone un reto para los Miembros, por esa condición de causalidad directa.

En los casos en los que estas subvenciones no se pueden clasificar como subvenciones prohibidas o recurribles, los Miembros no podrán tomar acción frente a los subsidios al combustible (van Asselt & Moerenhout, 2020).

3. MODIFICACIONES RECIENTES DEL MARCO JURÍDICO RELATIVO A LAS SUBVENCIONES PESQUERAS

Como se ha mencionado anteriormente, la OMC es una organización internacional de carácter multilateral, que desde el año 1995, tras la conocida como Ronda de Uruguay, ha buscado el fomento del comercio internacional y la proliferación del librecambismo en todos los ámbitos. Para ello, ha suscrito diversos acuerdos, la mayoría de los cuales provienen de la misma Conferencia en la que surge la OMC, como son el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; el Acuerdo sobre la Agricultura; el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio; o el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). Todos ellos buscan la normalización de ciertos aspectos de las relaciones multilaterales entre los Estados miembros de la OMC, que hoy en día son 164 Estados que representan el 98% del comercio mundial (OMC, 2020).

Sin embargo, previamente a la OMC, desde el año 1948, existía el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT). Este se considera el antecedente directo de la OMC y cubría principalmente el comercio de mercancías. Actualmente, el GATT entra dentro de la OMC como un Acuerdo de la propia organización, y sigue cubriendo las normas del comercio multilateral internacional. Estos acuerdos no suponen una lista finita, sino que pueden tanto renegociarse como crear acuerdos nuevos, que regulen otros ámbitos. Así, en la Cuarta Conferencia Ministerial de Doha (2001) se inician nuevas negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo.

Desde los inicios de las negociaciones de acuerdos en el marco de la OMC se estableció que había ciertas diferencias de los productos acuícolas respecto a otros; así es que fueron excluidos de forma expresa en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, como se indica en el Anexo I de este, sobre Productos Comprendidos. De esta manera, quedan sujetos al Acuerdo SMC ya mencionado, que somete a disciplina la utilización de subvenciones y reglamenta las medidas que los países pueden adoptar para contrarrestar los efectos de las mismas (OMC, 2007).

Pero además de este, en la Declaración de Doha (párrafos 28 y 31), se enuncia que se deberían aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC con respecto a las subvenciones a la pesca (Gualdoni & Errazti, 2008). Este tema se desarrolla en la Conferencia

Ministerial de Hong Kong, del año 2005, instando a la prohibición de determinadas formas de subvenciones a la pesca, bajo el argumento de que contribuían a la sobrecapacidad y la sobrepesca. Estas negociaciones han ido despacio, y es en el año 2017, con la Decisión Ministerial de Buenos Aires, cuando se establece una fecha límite para la fijación del acuerdo sobre subvenciones pesqueras, que correspondería con la Conferencia Ministerial de 2019. Esto, sin embargo, no se ha cumplido, y hoy en día todavía no se ha firmado un Acuerdo, si bien es cierto que sí se ha avanzado en la publicación de un borrador de proyecto, y el 24 de noviembre de 2021 se publicó un Proyecto de Texto con los posibles artículos relacionados con el tema de las subvenciones a la pesca (en adelante, el Proyecto), y un comentario sobre el mismo, realizado por el Presidente de las Negociaciones, Santiago Wills, de Colombia. Sobre este documento, los Estados y grupos de trabajo que forman el Grupo Negociador han trabajado durante los últimos siete meses, para lograr un mayor consenso y conseguir finalmente, tras 21 años de negociaciones, en la Duodécima Conferencia Ministerial llevada a cabo en Ginebra del 12 al 16 de junio de 2022, adoptar el Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca (en adelante, el Acuerdo). Este, sin embargo, no ha sido cerrado de forma definitiva, sino que las negociaciones continuarán sobre la base de lo establecido en el Acuerdo, con intención de, en la Decimotercera Conferencia Ministerial de la OMC, prevista en cuatro años, elaborar disposiciones adicionales y completar un acuerdo que, hoy en día, se considera un esqueleto prometedor de lo que puede llegar a lograrse. En caso de que en esta futura Conferencia no se consigan adoptar estas disposiciones, el artículo 12 del Acuerdo establece la terminación inmediata del mismo.

Las disposiciones finalmente adoptadas en el Acuerdo son aquellas en las que los Estados lograron consenso, pero debido a que se espera que las cláusulas que han sido eliminadas del Acuerdo sean debatidas y estudiadas por el Grupo Negociador en los próximos años, comenzando a partir de la Decimotercera Conferencia Ministerial esperada en 2023, en este trabajo se comentará no únicamente el Acuerdo final, sino también las disposiciones presentes en el Proyecto. Es importante mencionar que, en el marco de este trabajo, para hacer referencia a los artículos se utilizará la numeración adoptada en el Acuerdo final.

El Acuerdo se ha configurado como un Anexo del Acuerdo de Marrakech, por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, tras el Acuerdo SMC, y se prohíbe la formulación de reservas a las disposiciones del mismo. Debe ser aceptado por

los Miembros, y debe ser ratificado por dos tercios de los Miembros de la OMC para su entrada en vigor, de acuerdo con las disposiciones del párrafo 3 del artículo X del Acuerdo de Marrakech (OMC, 2022). Es importante darse cuenta de que la aprobación de este Acuerdo supone un gran paso, pero la aplicación del mismo es tanto o más importante como la adopción del Acuerdo, y algunos expertos consideran que actualmente los Estados no disponen de los medios o de la información suficientes para llevar este Acuerdo a cabo (Koop, 2022).

Sin perjuicio de lo establecido en el Acuerdo, los Miembros siguen obligados por el derecho internacional, incluido el Derecho del Mar, y siguen sujetos a la jurisdicción establecida en el mismo (artículo 11.3). Asimismo, no modifica o anula los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco del Acuerdo SMC (artículo 11.5).

Este Acuerdo está compuesto por doce artículos que inicialmente se dirigían hacia tres tipos de subvenciones, reguladas respectivamente en los artículos 3, 4 y 5: las que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (la denominada pesca INDNR); las subvenciones relacionadas con las poblaciones sobreexplotadas; y las subvenciones que contribuyen a la sobrecapacidad y a la sobrepesca. Sin embargo, en el Acuerdo las descritas en el artículo 5 desaparecen, pasándose el artículo a titularse “Otras subvenciones”. Este cambio llama la atención, ya que la eliminación de este tipo de subvenciones que fomenta la sobrecapacidad era el principal motivo de fomento del Acuerdo, como se extrae de la Conferencia Ministerial de Hong Kong del año 2005.

El alcance de este Acuerdo se establece en el artículo 1 del mismo, y se centra en las subvenciones consideradas específicas según el Acuerdo SMC, y concretamente, en las específicas de la pesca de captura marina salvaje y las actividades relacionadas con la pesca de alta mar. El foco en este tipo de subvenciones es explicado porque, de forma general se considera que, a mayor especificidad de las subvenciones, mayor distorsión causan en el mercado. Sin embargo, esto no siempre es así. Un ejemplo son las subvenciones a la agricultura: en una región donde predomina el sector agrícola, las subvenciones específicas a este sector supondrían una mayor distorsión al mercado y a la competencia que una subvención que afecte a otro sector económico y que en otra región puede considerarse más específica (OMC, 2006). Esta concepción planteó un debate importante respecto a la introducción de un segundo punto en este artículo:

1.2. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1 de este artículo, el presente Acuerdo también es aplicable a las subvenciones a los combustibles a la pesca y las actividades relacionadas con la pesca en el mar que no sean específicas en el sentido del artículo 2 del Acuerdo SMC.

Este punto se basa en la idea de que las subvenciones al combustible, independientemente de su especificidad, sí pueden, como ya se ha mencionado previamente, llevar a la aparición de una situación de sobrecapacidad y sobrepesca. Además, debe tenerse en cuenta que este tipo de subvenciones se fomenta también porque este son las consideradas de mayor problemática ambiental. Por otro lado, parte del grupo considera que la especificidad es una característica central del Acuerdo SMC, y que el artículo 1.1 sería suficiente para incluir las subvenciones específicas al sector comentado dirigidas al combustible, por lo que abogaba por la eliminación de este punto del texto.

Finalmente, este debate y factores externos que se comentarán más adelante hicieron que se eliminara este punto del Acuerdo. De esta manera, el alcance de este se centra únicamente en las subvenciones específicas de la pesca de captura marina salvaje y en las actividades relacionadas con la pesca en el mar.

Cabe destacar que los detractores de la inclusión de las subvenciones específicas abogaban por la inclusión del artículo 8.1*bis*, que implicaba la obligación de notificación de subvenciones al combustible, fueran o no específicas; esto permitiría la recopilación de información respecto a estas subvenciones, reconociendo así el efecto perjudicial de las mismas y, en caso necesario, el planteamiento de medidas al respecto. Los partidarios de mantener el 1.2 también apoyaban este 8.1*bis*, pero de forma complementaria, no siendo suficiente como para actuar como sustitutivo.

Sin embargo, este tampoco ha sido añadido en el Acuerdo, quedando de esta manera las subvenciones al combustible excluidas del mismo de forma *casi* completa. Se ha dejado una ventana abierta a la regulación de estas subvenciones al combustible, a través de la inclusión de este tipo de subvenciones en la definición de “actividades relacionadas con la pesca”, del artículo 2.c.

El artículo 2 establece la definición de cinco términos utilizados a lo largo del Proyecto de Acuerdo: “peces” o “pescado”, “pesca”, “actividades relacionadas con la pesca”, “buque” y “operador”. Están basadas en el “*Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto*”, el primer Tratado Internacional de carácter vinculante enfocado hacia

la pesca INDNR. Este fue aprobado en el año 2009 por la 36ª Conferencia de sesiones de la FAO (FAO, s.f.). Se ha buscado mantener la definición de “operador” con un carácter flexible, para evitar que se eludan las disciplinas del Acuerdo mediante arrendamiento u otras estructuras empresariales.

En el artículo 9, sobre Disposiciones Institucionales, en su punto primero, se establece la creación de un Comité de Subvenciones a la Pesca, encargado de “*desempeñar las funciones que le sean atribuidas en virtud del Acuerdo*”, similares a las establecidas para el Comité SMC en el acuerdo correspondiente: la vigilancia de la aplicación del Acuerdo, examen de la información notificada por los Miembros cada dos años; un examen anual del funcionamiento del instrumento, y un examen periódico del funcionamiento sustantivo del acuerdo, para evaluar su eficacia respecto al objetivo general, e identificar posibles mejoras de funcionamiento. Este último examen se prevé que se lleve a cabo de forma inicial a los cinco años de entrada en vigor, y posteriormente, cada tres años. Este Comité estará en contacto estrecho con las organizaciones internacionales competentes, como son la FAO y las Organizaciones o Arreglos Regionales de Ordenación Pesquera (OROP/AROP), entre otras.

Entrando ya en las disposiciones referidas a la prohibición de subvenciones, las primeras tratadas son las relacionadas con la **pesca INDNR**, en el artículo 3 del Acuerdo. Esta pesca aparece definida en el párrafo 3 del “*Plan de acción internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada*”, publicado por la FAO en el año 2001. La pesca ilegal es aquella en la que los buques operan en violación de las leyes de una pesquería; la no declarada, aquella en la que no hay declaración, o esta declaración de información a las autoridades pertinentes es errónea; y la no reglamentada, cuando las embarcaciones o tienen nacionalidad, o enarbolan la bandera de un Estado que no forma parte de la organización regional que rige la zona de pesca o la especie, o aquellas actividades pesqueras donde no existen medidas de conservación o manejo aplicables (Rubin, y otros, 2015).

En numerosas ocasiones se ve una relación entre los buques que practican pesca INDNR y que gozan de subsidios concedidos por los gobiernos: un ejemplo es que entre 1994 y 2006, 75 embarcaciones francesas y españolas se vieron involucradas en esta práctica; estos buques recibieron en total 28 millones de dólares en subsidios en este período, y en 14 casos los buques recibieron los subsidios tras incurrir en este tipo de

pesca (Rubin, y otros, 2015). De esta manera, el Acuerdo pretende evitar el fomento de este tipo de pesca, que se estima supone entre 26 y 50 mil millones de dólares al año, tanto por sus efectos negativos en materia de sostenibilidad, como por su reducción de la seguridad alimentaria y por su relación con el trabajo forzado, tráfico de personas y esclavismo (Bryce, 2022)¹⁴.

En este artículo, del que se mantienen todas las disposiciones iguales entre el Proyecto y el Acuerdo menos la relativa a las exenciones a países en desarrollo y Países Menos Avanzados (PMA), se plantea la prohibición total de aquellas subvenciones a un buque u operador que practique la pesca INDNR o actividades relacionadas con la misma, y se especifica la prohibición de la concesión de estas subvenciones a operadores tanto a la pesca como a actividades relacionadas con la pesca en el mar. Existía cierto debate en relación con quién debería tener prohibida la recepción de subvenciones, si el buque que estuviera cometiéndola, o si el operador. La redacción final buscó asegurar que el alcance de la prohibición de las subvenciones esté determinado por el alcance de la determinación de la pesca INDNR. De esta manera también se asegura que la OMC no está interviniendo en la naturaleza o alcance de la determinación de la pesca INDNR, sino que los que tendrán capacidad para determinar qué es la pesca INDNR son aquellas entidades enumeradas en el artículo 3.2, sin que exista jerarquía entre ellas y sin concederles competencias o derechos nuevos para la formulación de determinaciones: un Miembro ribereño, un Estado Miembro del pabellón o la OROP/AROP pertinente. Una vez una de las entidades ha determinado de forma definitiva que un buque u operador ha practicado la pesca INDNR, o que una OROP/AROP ha incluido un buque u operador en una lista definitiva, esta no podrá anularse con una determinación negativa de otra entidad de la lista. Respecto al proceso de determinación de notificaciones, el artículo está referido, más bien, a los Estados ribereños y a los Estados Miembros del pabellón, a través del artículo 3.2b; de esta manera, se incluye un apartado para la determinación del procedimiento para las OROP/AROP, a través de “*la presentación de notificación oportuna e información pertinente, en zonas y respecto de especies bajo su competencia*”. Son los Miembros ribereños los que imponen las sanciones.

¹⁴ La eliminación e estos subsidios puede verse además como un complemento al Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto, adoptado en 2016 por la FAO, cuyo objetivo es la eliminación de este tipo de pesca (Bryce, 2022).

El artículo 3.3 establece las condiciones que activan la prohibición de las subvenciones. Los criterios a cumplir por la subvención para que esta se prohíba se basan en la conclusión de etapas de procedimiento requeridas específicas, y en hechos fácticos y pertinentes, para asegurar la claridad y certidumbre en las obligaciones del Miembro ribereño y que cualquier determinación se base en hechos. En los apartados 3.b.i) a iii) se establecen las obligaciones del Estado ribereño frente al Estado Miembro del pabellón/Miembro otorgante de la subvención. Entre estas obligaciones están la investigación del buque u operador, la notificación oportuna al Estado Miembro del pabellón, que se posibilite el intercambio de información antes de la determinación, a través del diálogo o de un intercambio de información por escrito, y la notificación de la determinación definitiva y las sanciones que correspondan.

Para aumentar la transparencia en los procedimientos relacionados con esta materia, algo que como ya se ha comentado destaca por su ausencia, se establece la necesidad de notificación por parte del Estado ribereño al Comité, y la notificación por el Miembro otorgante de la subvención al Comité respecto a las medidas adoptadas para la implementación de la prohibición de las subvenciones activadas por una determinación de pesca INDNR, según el artículo 3.5. Además, se obliga a que los Miembros otorgantes de una subvención sean informados por los Estados Miembros rector del puerto de sospechas de que un buque de su puerto ha incurrido en actividades de pesca INDNR. El Miembro otorgante de la subvención tendrá que tomar las medidas que considere apropiadas al respecto.

La duración de la prohibición de subvenciones impuestas sobre la base de una determinación positiva de pesca INDNR viene fijada por dos factores: por un lado, el plazo mínimo de duración de esta será la vigencia de la sanción, o el período de inclusión en una lista de una OROP/AROP; por otro lado, el Miembro otorgante de la subvención deberá fijar la duración de forma proporcional a la infracción, teniendo en cuenta la naturaleza, gravedad y repetición de la pesca INDNR practicada.

El artículo 3.8. es el relativo a las exenciones concedidas a países en desarrollo y PMA Miembros. Este aspecto presentaba numerosas cuestiones abiertas a debate en el Proyecto, y finalmente se ha adoptado una postura abierta a las exenciones de estos Miembros, al buscar en esta Duodécima Conferencia Ministerial el logro de un trato especial y diferencial preciso, efectivo y operativo, y el objetivo del comercio de elevar

los niveles de vida, el logro del pleno empleo, el alcance del desarrollo sostenible de los Miembros, y el incremento de los miembros para hacerlo de acuerdo con las necesidades e intereses de los mismos (OMC, 2022). De esta manera, las exenciones se concederán por un período de dos años desde la entrada en vigor del Acuerdo para la generalidad de las subvenciones concedidas o mantenidas por los países en desarrollo y los PMA dentro de la Zona Económica Exclusiva (ZEE). En el Proyecto estas exenciones se pensaban permitir únicamente para aquellas subvenciones concedidas para la pesca o las actividades relacionadas con la pesca de bajos ingresos, limitadas en recursos y de subsistencia, hasta [12]¹⁵ millas marinas medidas a partir de las líneas de base. Esto mismo ocurre en las exenciones relativas a las subvenciones contempladas en el artículo 4.4, respecto a las poblaciones sobreexplotadas, que siguen el mismo patrón. Estos dos artículos también establecen la denominada “cláusula de paz”, que implica una exención durante dos años de los Estados a someterse a la sujeción a los procedimientos de solución de diferencias establecidos en el artículo 10.

El siguiente artículo se refiere a las subvenciones respecto a las poblaciones sobreexplotadas. Estas poblaciones, según el artículo 4.2, son aquellas que un Miembro ribereño o una OROP/AROP establece sobre las zonas de su competencia, basándose en datos científicos que correspondan. Las subvenciones referidas a este tipo de población estarían prohibidas, a excepción de lo establecido en el artículo 4.3: no estarán prohibidas cuando se apliquen para restablecer o mantener la población a un nivel biológicamente sostenible. En el Proyecto existía una diferenciación: el artículo 4.3. se aplicaría cuando las subvenciones buscasen *restablecer* la población en un nivel biológicamente sostenible, y el 5.1.1, cuando buscasen *mantener* esta condición. Sin embargo, finalmente el artículo 5 sufre una gran remodelación, por lo que se recogen ambas situaciones dentro de este artículo 4.3.

El nivel biológicamente sostenible se establece a través de dos criterios, entre los que no existe jerarquía: aquel nivel determinado por un Miembro ribereño con jurisdicción en la zona en la que tiene lugar la pesca o la actividad relacionada con la pesca, utilizando puntos de referencia como puede ser el MRS, u otros diferentes, en función de los datos disponibles para la pesquería; o por una OROP/AROP, en función

¹⁵ Los corchetes del Proyecto indicaban la inexistencia de consenso, y por tanto, que el tema estaba abierto a debate.

del criterio que haya considerado pertinente, en zonas y respecto de especies bajo su competencia.

Por último, como ya se comentó, inicialmente el artículo 5 regulaba las subvenciones que contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca, y era el que se consideraba que tendría un efecto potencial mayor (IISD, 2022); sin embargo, este es totalmente modificado en el Acuerdo, no refiriéndose ya a este tipo de subvenciones, sino que se reduce a la prohibición de “Otras subvenciones”, y eliminando toda referencia a la sobrecapacidad y la sobrepesca.

En el borrador de texto sometido a negociación este artículo estaba basado en un modelo “híbrido”, en el que se definía una lista ilustrativa de qué subvenciones contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca, entre las que están las relacionadas con la construcción, adquisición, modernización, restauración o mejora de buques, o a la compra de máquinas y equipo para buques. Se permitían en el caso de que se llevaran a cabo a la vez medidas que contribuyeran a mantener las poblaciones de peces en niveles biológicamente sostenibles, con ciertas excepciones relacionadas con el nivel biológicamente sostenible de las especies, basadas en las notificaciones realizadas por los Estados Miembros, notificaciones a las que estarían obligados tanto por el Acuerdo SMC como por el presente Acuerdo; en el caso de que los Estados no presentaran las notificaciones correspondientes, no podrían ejercer esta salvedad. También se prohibían las subvenciones dirigidas a actividades de pesca en alta mar, no sujetas a la excepción ya mencionada, y por tanto prohibidas de hecho y derecho. Esto buscaba era impedir que se fomente la pesca en jurisdicciones ajenas, y ha sido el único punto en mantenerse en el Acuerdo. Los dos puntos siguientes del Acuerdo son modificados: el contenido del artículo 5.2, que busca “*el cuidado y moderación al conceder subvenciones a buques que no enarboles el pabellón de ese Miembro*” aparecía como una de las posibles alternativas del 5.3 del Proyecto, pero de forma más estricta:

5.3. [ALT 1] Ningún Miembro concederá ni mantendrá subvenciones para un buque que no enarbole el pabellón del Miembro que las otorga.

Por otro lado, el contenido del artículo 5.3, que permite la concesión de subvenciones concedidas respecto a poblaciones cuyo estado sea desconocido siempre que sea con cuidado y moderación, aparecía regulado en el Proyecto en el artículo 11.1, sobre Disposiciones Finales.

De esta manera, el artículo 5 pierde fuerza respecto a las prohibiciones que en un principio iba a lograr, y esta es una de las principales críticas que se le hacen al Acuerdo aprobado en la Décimo Segunda Conferencia Ministerial, como se comenta más adelante, y por lo que se considera este documento como el comienzo del verdadero trabajo.

Durante las negociaciones se planteó la posibilidad de que se diera apoyo a los medios de subsistencia, como podrían ser la asistencia monetaria o apoyo nutricional directo, para ayudar a las familias en temporadas de veda. Esto buscaría la eliminación de incentivos para la pesca ilegal. Esto se ha materializado en el artículo 7, sobre la Asistencia Técnica y la Creación de Capacidad, que establece la creación de un mecanismo de financiación voluntario de la OMC en cooperación con organizaciones internacionales como puede ser la FAO para ayudar a los países Miembros con la creación de asistencia técnica y de capacidad específicas para afrontar el resto de las disposiciones establecidas en el Acuerdo. Este supone un punto importante para aquellos Estados preocupados por los países en desarrollo, como puede ser India; actualmente este fondo cuenta ya con 5 millones de dólares aportados por países desarrollados, y se ha fijado la meta de lograr 20 millones de dólares (Koop, 2022). Sin embargo, cabe la posibilidad de que estas disposiciones se amplíen en futuras negociaciones.

El artículo 8 establece medidas respecto a las notificaciones y la transparencia, que se plantean siempre de forma complementaria a las prescripciones del artículo 25 del Acuerdo SMC: como parte de las obligaciones establecidas por este artículo se exige proporcionar información sobre la actividad y el tipo de pesca para la que está dirigida la subvención, y en la medida de lo posible, se plantea la recogida y presentación de información referida al estado de las poblaciones de peces en la pesquería para la que se otorga la subvención, los puntos de referencia utilizados y si esa población es compartida o es ordenada por una OROP/AROP; las medidas de conservación y ordenación en vigor para la población de peces pertinente; la capacidad de la flota en la pesquería para la que se otorga la subvención; el nombre y número de identificación del buque o los buques de pesca que se beneficien de la subvención; y datos sobre las capturas por especies o grupo de especies en la pesquería para la que se otorga la subvención. Este último apartado en el Proyecto se consideraba obligatorio en el marco de las notificaciones; sin embargo, pierde obligatoriedad al introducirlo como parte de la información aportada “en la medida de lo posible”.

En el Proyecto se establecía una cláusula referida a la notificación sobre el uso de trabajos forzados por parte de buques y operadores, temática introducida por Katherine Tai, Embajadora Representante de Comercio de EEUU, por las sospechas existentes de la realización de estas prácticas por parte de China, Estado que de hecho bloqueó la adopción de esta disposición en el Acuerdo. EEUU planteó la realización de inspecciones anuales de las flotas para identificar el uso de trabajo forzoso; China, para bloquear esta propuesta, expuso la falta de mandato de la OMC para abordar el tema laboral en este tema (Pesca Con Ciencia, 2021). En este aspecto, es destacable la relación existente entre los Estados que conceden subvenciones dañinas y la existencia de trabajos forzados en el sector pesquero, dándose un incremento de la misma a mayor volumen de subsidios concedidos (Tickler, y otros, 2018).

Hay numerosas iniciativas por parte de organizaciones internacionales para localizar y frenar actuaciones relacionadas con los trabajos forzados que generalmente se dan en el marco de la pesca INDNR. Un ejemplo es la iniciativa llevada a cabo por el Centro para Soluciones del Océano y el Centro por los Derechos Humanos y la Justicia Internacional, ambos de la Universidad de Stanford, que trabajan de forma conjunta a través de investigación para desarrollar instrumentos que incrementen la transparencia y la responsabilidad en la contratación de trabajadoras en los buques atuneros (Universidad de Stanford, s.f.). Sobre la inclusión de normas del trabajo en los acuerdos de la OMC ha habido tradicionalmente amplios debates separados de forma genérica entre países desarrollados y en desarrollo, desde su propuesta en la Ronda Ministerial de Doha del año 2001: inicialmente, los Estados desarrollados sostenían que debían incluirse en los acuerdos de la OMC derechos como la negociación colectiva y la libertad de asociación, eliminación de discriminación y abusos en el lugar de trabajo (donde entra el trabajo forzoso y el trabajo infantil); sin embargo, los Estados en desarrollo, que tienden a aprovecharse de esto para lograr ser más competitivos en el mercado internacional, lo veían como una forma de proteccionismo que socavaría sus ventajas competitivas y que supondría una perpetuación de la pobreza en sus territorios (OMC, 2001).

Respecto a la Solución de Diferencias regulada en el artículo 10 se establecen, por un lado, las medidas establecidas en el GATT de 1994, desarrolladas por el *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* (ESD), y por otro, las del artículo 4 del Acuerdo SMC. Sin embargo, se exceptúa la aplicación de los artículos 1.b y 1.c del artículo XXIII del GATT de 1994, y el artículo

26 del Acuerdo SMC, ya que se refieren a las reclamaciones basadas en infracciones comerciales, y el presente Acuerdo está centrado en la sostenibilidad. Así, se piensa que la validez de estos artículos en este ámbito podría provocar incertidumbre a la hora de aplicar el Acuerdo. Además, la OMC no podrá intervenir mediante el Acuerdo y la solución de diferencias en los asuntos internos de las OROP/AROP, según establece el artículo 11.3, a través de la nota 21.

En referencia al ESD, el proceso consta de tres etapas: consultas entre las partes; vía jurisdiccional por parte de los grupos especiales y del Órgano de Apelación de la OMC; y la aplicación de la resolución, lo que permite la adopción de contramedidas en caso de que la parte vencida no cumpla con la resolución. Las partes podrían acordar una solución mutuamente convenida, o recurrir a la vía jurisdiccional, a través del grupo especial creado ad hoc para la gestión del conflicto, y del Órgano de Apelación. Esta segunda vía implica una resolución jurídicamente vinculante para las partes. Estas normas tienen validez para la totalidad del Acuerdo, según establece el primer párrafo del artículo 10.

Para los artículos 3, 4 y 5 del Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca se aplica de forma específica el artículo 4 del Acuerdo SMC (art. 10.2). Este artículo establece la posibilidad de que los Miembros soliciten consultas en caso de que consideren que otro mantiene una subvención prohibida, en las que se buscará la dilucidación de los hechos del caso, para llegar a una solución convenida mutuamente. En caso de que no se logre esto, se podrá someter la cuestión al Órgano de Solución de Diferencias (OSD), y se formará un grupo especial para determinar si la medida en cuestión es una subvención prohibida, en base a pruebas. A este grupo especial podrá asistirle el Grupo Permanente de Expertos, establecido también por este Acuerdo SMC, que le relatará sus conclusiones al grupo especial, que deberá aceptar las mismas y emitir un informe final a las partes, estableciendo una recomendación de retirada en un plazo determinado. La solución determinada por estos grupos será jurídicamente vinculante, permitiendo la adopción de contramedidas en el caso de que el Miembro incumplidor del Acuerdo no adopte las recomendaciones.

No existen disposiciones específicas relativas a las normas de examen de situaciones como la pesca INDNR o la evaluación del estado de las poblaciones, ya que, al no ser la OMC una organización pesquera, no es de su competencia para efectuar

exámenes “de novo” de asuntos específicos del ámbito. Para esto deben existir normas específicas en el marco de la propia disciplina, de forma independiente a este Acuerdo.

En el artículo 11, sobre Disposiciones finales, se tratan temas diversos que no encajan en otros artículos, como son la posibilidad de concesión de subvenciones en aquellas situaciones en las que sobrevenga un desastre de distintos tipos, tanto naturales como humanos¹⁶ bajo supuestos específicos: socorro de un desastre concreto, únicamente en la zona geográfica afectada; con duración limitada; y en el caso de las subvenciones para la reconstrucción, limitándose al restablecimiento de la pesquería o la flota afectada al estado previo al desastre. Nada de lo establecido en el Acuerdo implicará que un Miembro está sujeto a las medidas o decisiones de una OROP/AROP de la que no sea parte o parte cooperante.

Respecto a las disposiciones adoptadas en torno al trato especial y diferenciado a países en desarrollo y a los PMA, uno de los principales temas a debate, existían los siguientes posicionamientos: algunas potencias negociadoras, los países desarrollados, consideraban que el trato especial no procedía, dado que 12 de las 20 principales potencias pesqueras de los miembros de la OMC pertenecen a este bloque, pudiendo mencionarse a China, Perú e Indonesia, las tres principales potencias pesqueras a nivel mundial. Por otro lado, el bloque de negociadores en desarrollo considera que quienes están perjudicando la sostenibilidad de los recursos pesqueros son los países en desarrollo (Broto, 2021). Finalmente se ha previsto cierta flexibilidad para estos Estados, como se puede ver en las disposiciones integradas en los artículo 3, 4 y 5, ya comentadas, y en otras, como en la nota a pie de página número 13, del artículo 8.1.a) busca reducir las exigencias en materia de notificaciones y transparencia para los países en desarrollo y los PMA, a través de una ampliación del intervalo de presentación de las notificaciones. Establece lo siguiente:

“En el caso de los PMA Miembros, y de los países en desarrollo Miembros con una participación anual en el volumen mundial de la producción de la pesca de captura marina que no supere el 0,8 por ciento según los datos más recientes publicados por la FAO, la notificación de la información adicional prevista en este apartado podrá presentarse cada cuatro años.”

Como se puede ver, hay variaciones importantes entre el Proyecto y el Acuerdo final. Previamente a esta adopción, la academia había generado sus propias opiniones,

¹⁶ Esto no incluye las crisis financieras o económicas.

divergentes respecto de las de los Estados y la propia OMC: Cisneros-Montemayor y otros (2022), si bien elogian la implementación de mejores criterios de transparencia, la claridad lograda en la redacción y la inclusión de requisitos específicos para informar sobre las cantidades otorgadas, los beneficiarios de los subsidios a la pesca y el estado de las poblaciones de peces afectadas también plantean diversos ámbitos que consideran problemáticos. Estos problemas se refieren, por un lado, al desarrollo por parte de los gobiernos nacionales o de la FAO de definiciones específicas y claras que sirvan para las diferentes actividades pesqueras que se llevan a cabo en los distintos contextos, para prevenir posibles problemas en términos de pesca INDNR; y por otro, el establecimiento de una diferenciación entre los pescadores en función de sus ingresos, distinguiendo las tripulaciones de barcos grandes o de pescadores de empresas con muchos barcos pequeños, de los pescadores artesanales y de subsistencia que trabajan por cuenta propia, ya que estos últimos pueden depender en mayor medida de estas subvenciones y, debido a la estructura laboral informal de los pescadores artesanos y pescadores de subsistencia, estos en muchos casos no califican para programas nacionales de apoyo, de forma que se han diseñado programas específicos para el sector. Se considera que la formalización e integración de estos trabajadores en sistemas más amplios de apoyo técnico y financiero podrían beneficiar en gran medida a este grupo. Además, a la hora de enfrentarse a desastres, como se establece en la nota 19 del artículo 11.1, se excluyen las crisis económicas y financieras, eventos que pueden tener un alto impacto sobre los pequeños pescadores.

Si bien parte de la academia considera que los avances en materia de transparencia en este Acuerdo son suficientes, hay que tener en cuenta que ya existen en el marco de la OMC otras normas que exigen la complementación de información en este ámbito, pero a pesar de esto, sigue habiendo una gran carencia de la misma; esto se debe a que las notificaciones están diseñadas para ser utilizadas como método para analizar los efectos en el comercio, y para entender las operaciones llevadas a cabo por los distintos Estados, como se establece en el Acuerdo SMC, en sus artículos 25.3 y 25.8; esto hace que el formato de presentación de las mismas no sea el más adecuado, dificultando su uso como mecanismo de análisis de las políticas llevadas a cabo.

Así, se considera que la definición de los mecanismos de notificación y de la información a notificar no es suficiente, sino que también es necesario mejorar la colaboración en la notificación de Acuerdos entre gobiernos, en estos acuerdos

generalmente intervienen también otros actores como son empresas privadas o cooperación al desarrollo en el extranjero, por lo que es tarea de los propios gobiernos lograr mayor transparencia, flexibilidad e igualdad en los acuerdos suscitados entre entidades (Cisneros-Montemayor, y otros, 2022). Hay que tener en cuenta, por otro lado, que estos criterios de transparencia no sean demasiado costosos para los países en desarrollo, especialmente los PMA, para facilitar el cumplimiento de los mismos por este grupo.

Hay que destacar la baja presentación de notificaciones, en términos de valor, ante la OMC frente a las notificaciones presentadas ante la OCDE, lo que sugiere la existencia de algún factor que incide a la baja sobre la presentación de notificaciones en la primera (Formenti, 2022).

3.1. CONTROVERSIAS, PROBLEMAS PLANTEADOS Y DISTINTO POSICIONAMIENTO DE LOS ESTADOS.

Este Acuerdo está siendo altamente criticado por organizaciones internacionales y expertos, al haber grandes vacíos en el mismo en lo relativo a su aplicación práctica, a su alejamiento del fin inicial, y a la admisión de ciertos tipos de subsidios como son aquellos dirigidos a los subsidios relativos a los costes de capital, como es la renovación de las flotas o los costes de combustibles; pero a pesar de esto, se sigue considerando que el Acuerdo ha supuesto un gran avance hacia en el objetivo de conseguir la eliminación de los subsidios que promueven la sobrecapacidad, al crear un marco global que limita ciertos tipos de subsidios, incluyendo medidas para fomentar la transparencia y la responsabilidad individual por parte de los Estados. Sharpless (2022) declara que la OMC ha fallado en el logro de la eliminación de la pesca subvencionada, y Skerritt (2022) que, en su opinión, hay numerosas maneras en las que este Acuerdo puede ser evitado por parte de los Miembros. En este Acuerdo se han tomado medidas para aquellas poblaciones ya sobreexplotadas, pero no en referencia a la sobrepesca (McVeigh, 2022).

Sin embargo, también existen detractores de la eliminación de los subsidios, y hay grandes grupos (principalmente formados por los trabajadores del sector) que están a favor de mantener el Acuerdo como está y no seguir ahondando en la eliminación de subsidios, ya que los próximos a desaparecer serían, de forma probable en caso de que se lograra consenso, los subsidios dirigidos al combustible. En la Unión Europea esta era la

mayor preocupación, principalmente para la industria, y estos caracterizan el Acuerdo como mucho menos negativo de lo que podía haber sido (El sector pesquero celebra que la OMC mantenga las ayudas a los carburantes, 2022).

Para establecer la suficiencia de las disposiciones en materia de transparencia hay que tener en cuenta la existencia de otras normas en el marco de la OMC que exigen la complementación y transmisión de información en el ámbito de las subvenciones; estas, sin embargo, están diseñadas para ser utilizadas como método para analizar los efectos en el comercio, y para entender las operaciones llevadas a cabo por los distintos Estados, como se establece en el Acuerdo SMC, en sus artículos 25.3 y 25.8; esto hace que el formato de presentación de las mismas no sea el más adecuado, dificultando su uso como mecanismo de análisis de las políticas llevadas a cabo. Así, se considera que la definición de los mecanismos de notificación y de la información a notificar no es suficiente, sino que también es necesario mejorar la colaboración en la notificación de Acuerdos entre gobiernos; en estos acuerdos generalmente intervienen también otros actores como son empresas privadas o cooperación al desarrollo en el extranjero, por lo que es tarea de los propios gobiernos lograr mayor transparencia, flexibilidad e igualdad en los acuerdos suscitados entre entidades (Cisneros-Montemayor, y otros, 2022). Hay que tener en cuenta, por otro lado, que estos criterios de transparencia no sean demasiado costosos para los países en desarrollo, especialmente los PMA, para facilitar el cumplimiento de los mismos por este grupo. Hay que destacar la baja presentación de notificaciones en términos de valor ante la OMC, frente a las notificaciones presentadas ante la OCDE, lo que sugiere la existencia de algún factor que incide a la baja sobre la presentación de notificaciones en la primera (Formenti, 2022).

Los distintos Estados han buscado satisfacer sus propios intereses en el marco de estas negociaciones. De esta manera, hay una tendencia de los países en desarrollo hacia la defensa de las excepciones de ciertos subsidios para estos, y a la crítica hacia Estados desarrollados y a los subsidios que fomentan la pesca de altura. Estos esperan, en un futuro de este Acuerdo, eliminar este tipo de subsidios, para evitar la sobreexplotación causada en sus regiones por la entrada de flotas extranjeras. Por otro lado, Estados como EEUU, China o la UE, principales adjudicatarios de subsidios a nivel global, han mostrado un mayor interés por otras cuestiones, como pueden ser el logro de mayor transparencia o los subsidios al combustible. A continuación, se exponen de forma individual las preocupaciones de distintos Estados negociadores en este Acuerdo,

resumiendo de forma clara sus preocupaciones principales a lo largo de estos 20 años, pero especialmente centrándose en las últimas versiones del Proyecto.

INDIA

Pese a no ser una de las principales potencias pesqueras a nivel internacional, India es un Estado que principalmente ha bloqueado las negociaciones de este Acuerdo de las Subvenciones Pesqueras durante el proceso de gestación del mismo. Esto se debe a que considera que debería de hacerse un mayor hincapié en el trato diferenciado a los países en desarrollo, ya que como ocurre en el suyo hay un gran número de pescadores que se organizan en base a la pesca artesanal, tradicional y de pequeña escala; por otro lado, también ha mostrado su desacuerdo en materia de sostenibilidad, abogando por la posibilidad de buscarla a través de otras vías, más allá de la eliminación de subsidios, poniéndose a sí misma como ejemplo: India es uno de los Estados que menos subsidios concede, y logra la sostenibilidad de la región y proveer de seguridad alimentaria a sus habitantes gracias a otros métodos, como pueden ser las restricciones voluntarias que los propios buques se imponen en la captura de ciertas especies, como puede ser, por ejemplo, lo que hacen los pescadores de la región en el Mar Árabe, donde no se pesca del 1 de junio hasta el 31 de julio. Lo mismo sostienen otros Estados como son Sri Lanka o Indonesia, que además consideran que deberían tener la oportunidad de desarrollar sus industrias pesqueras, al igual que en su momento lo hicieron los países desarrollados (Fitt, 2022).

Por otro lado, entiende que no se otorga el suficiente peso a la responsabilidad que han tenido los países desarrollados en el estado actual de los océanos y los recursos a través de las flotas industriales enfocadas en la pesca de alta mar, frente a pesquerías como las del país, centradas en la pesca cercana de su propia ZEE. Este es el conocido como principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, e India considera que debería de ser el pilar de cualquier acuerdo adoptado en materia de sostenibilidad.

En base a esto, considera que la exención de subvenciones para las personas con bajos ingresos o pesca de subsistencia para aquellas pesquerías que operen en la ZEE, establecida en 200 millas náuticas, es esencial para brindar seguridad socioeconómica a las comunidades vulnerables, de forma que se pueda mantener la seguridad alimentaria de la población vulnerable, a la que pone en el centro del Acuerdo (Piyush Goyal, 2022);

relacionado con esto, India se muestra satisfecha con la adopción del artículo 7, que establece el mecanismo voluntario para proveer de asistencia técnica a los países en desarrollo. Además, sostiene la importancia de que, como se proponía en el Proyecto, determinados subsidios no específicos, como son los relacionados con los combustibles, también deberían estar regulados por este Acuerdo, por la gran importancia de los mismos, como ya se ha comentado, en los costes de las flotas (PTI, 2022).

Este país ha decidido abogar por la aprobación del Acuerdo para disponer de una ampliación del período de negociaciones, gracias al artículo 12 del mismo, que prevé la adopción de disposiciones completas en los próximos cuatro años.

CHINA

China es uno de los principales suministradores de pescado a nivel mundial, y también el principal concedente de subsidios a sus flotas pesqueras. En 2021 se publica un informe por Oceana, en el que se estima que el 85% de los subsidios concedidos por este Estado dañan la sostenibilidad de las poblaciones de peces (Los subsidios a la pesca de China impulsan la flota de aguas distantes), cifra que ha aumentado a la par que se ha reducido el nivel de transparencia en los subsidios, con una cada vez menor recogida de información en este ámbito. Cabe destacar que este gran volumen de subvenciones concedido por China ha supuesto un problema en los últimos años en términos de competencia con la UE, al no haber igualdad de condiciones, de forma que en general la comunidad internacional ha demandado el cumplimiento por parte de China de los criterios de transparencia, sostenibilidad, responsabilidad y buena gobernanza (Sea Food Source, 2021).

China se mostró reacia durante las negociaciones a mostrar un punto de vista claro, hasta la Reunión Ministerial del Comité de Negociaciones Comerciales mantenida en julio de 2021, cuando reafirma su interés en la promoción del multilateralismo, en lo que basa su interés por la conclusión de este Acuerdo y en la prohibición de los subsidios que fomentan la sobrecapacidad y sobrepesca, y se compromete a asumir la responsabilidad que se precisa de ella en las negociaciones, dado su nivel de desarrollo y su gran contribución y capacidad a la comunidad internacional en este sector (Wei, 2022). En 2020, Zhang Xiangchen, representante de China en las negociaciones del Acuerdo, muestra el interés de China por establecer un trato especial y diferenciado para los países

en desarrollo, algo a lo que otros países desarrollados se oponen, dado el nivel de contribución a la pesca mundial que supone China. En este aspecto, es quizás más plausible la propuesta india, más relacionada con el tipo de pesca efectuado que con la caracterización del país (Godfrey, 2020). Puede mencionarse también como hito importante el bloqueo por parte de China de la disposición sobre trabajos forzados.

Un hecho destacable dentro de estos amplios subsidios concedidos por China es el cambio que se produce en mayo de 2022, cuando se decide una reducción de los subsidios al combustible, frente a subsidios que fomentan la adecuada administración pesquera (Wei, 2022).

UNIÓN EUROPEA

Esta organización, y sus Estados Miembros, se han mostrado participativos durante las negociaciones, y han sido claves para lograr la conclusión de este Acuerdo. Una de las principales preocupaciones de estos han sido las subvenciones al combustible, pero no de forma que se aprueben por considerar sus efectos negativos para el medioambiente, sino que distintos grupos y Estados han hecho presión en estas negociaciones para que este tipo de subsidios se mantenga fuera del Acuerdo, bajo el argumento de que históricamente, estos costes variables han supuesto casos de exención fiscal, para asegurar la igualdad de condiciones a nivel internacional, debido a los altos impuestos de este tipo de subvenciones en la UE (aproximadamente un 18% más alto que la media mundial), no considerándolos como subsidios, y además, no entrando dentro de la especificidad que busca el Acuerdo, ya que también se aplica a otros sectores como es la agricultura o el transporte por carretera.

La UE ha buscado principalmente satisfacer sus propios intereses, y sus propuestas han seguido el patrón del Fondo europeo Marítimo, de Pesca y Acuicultura (FEMPA) aprobado para los Estados Miembros de la UE en el año 2020, en el que la concesión de ayudas está ligada principalmente al cumplimiento de ciertos criterios de sostenibilidad. Considera que los Estados en desarrollo deberían poder disponer de cierta flexibilidad a la hora de conceder subsidios, pero esta flexibilidad debería seguir criterios estrictos, no tan amplios como los propuestos por otros Estados, como se puede mencionar la propuesta del grupo ACP, que en su momento sugirió la exención completa e indefinida de los países en desarrollo a tener que cumplir las reglas establecidas en el

Acuerdo, exceptuando a aquellos que estuviesen en el top 5 de Estados pesqueros a nivel global. La UE considera que, eventualmente, todos los Estados deben de seguir las mismas normas, y que la propuesta de los Estados ACP supondría que China, por ejemplo, podría llegar a aprovecharse de estas exenciones (Aarup, 2021).

En 2020, la UE se manifestó como partidaria de que los tratados de acceso a la pesca cerrados con terceros estuvieran al margen del Acuerdo, de forma que las prohibiciones a las subvenciones dirigidas a la pesca de aguas distantes no se materializasen en aquellos casos en los que haya acuerdos entre países. Esto nace de la gran proporción de capturas que proviene de acuerdos pesqueros en esta jurisdicción: una décima parte de las capturas de los buques de la UE provienen de acuerdos pesqueros. Esta idea también fue defendida por el grupo ACP y China, que en reuniones anteriores habían propuesto ideas similares (La UE busca apoyos para blindar los acuerdos de pesca con terceros países en la negociación sobre subsidios en la OMC, 2020).

ESTADOS UNIDOS

Una de las principales inquietudes de Estados Unidos ha sido la cláusula sobre la eliminación de subsidios a buques en los que se den trabajos forzosos, sobre la que ya se han mencionado las controversias. En la declaración de Katherine Tai, negociadora de EEUU en la OMC como representante de EEUU, tras la aprobación del Acuerdo, ésta refuerza la importancia de esta disposición. Ve que la prohibición de los subsidios a la pesca INDNR supone un gran avance, al estar esta práctica asociada con los trabajos forzosos. Del mismo modo, considera las disposiciones en materia de transparencia acertadas, al añadir una mayor comprensión en términos de subsidios, a nivel global, y las relaciona nuevamente con estos trabajos forzosos, mostrando sus intenciones de trabajar en este ámbito de cara a negociaciones futuras (Tai, Statement from Ambassador Katherine Tai on the Groundbreaking Fisheries Outcome, 2022).

Respecto al tratamiento diferenciado de los países en desarrollo, Estados Unidos se muestra reacio: considera que, en el caso de que los subsidios no se prohíban para todos y no se logre mejorar el estado de los recursos del océano, puede perderse más de lo que se gane, incluso y especialmente para estos países que practican pesca artesanal y de subsistencia, como es el caso de India. Considera que debería permitirse cierta flexibilidad para determinados Estados, que sean capaces de demostrar sus necesidades

específicas, pero que los efectos del Acuerdo no pueden verse menoscabados por unos permisos demasiado laxos, por lo que hay partir de unos requisitos más restrictivos (Tai, 2021).

OTROS ESTADOS: PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO (PEID), EL GRUPO ACP Y AUSTRALIA.

Los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) están compuestos por 52 Estados, divididos en tres regiones, cada una con un órgano de cooperación regional: el Caribe, con la Comunidad del Caribe; el Pacífico, con el Foro de las Islas del Pacífico; y África-Mediterráneo-Mar de China-Océano Índico, con la Comisión del Océano Índico. Cada una de estas regiones tiene a su propio representante dentro de las Negociaciones de la OMC en materia de este Acuerdo, pero de forma genérica estos Estados perciben la gran relevancia que tiene el mismo para ellos, especialmente la sección relativa a la pesca INDNR, ya que aproximadamente 22.000 toneladas de pescado son sustraídas cada año de estas comunidades. Además, estos Estados están más expuestos a los shocks externos como puede ser el cambio climático o como fue la crisis de la Covid-19, lo que les hace más vulnerables, y países como Antigua y Barbuda o Las Maldivas consideran que necesitan de forma obligatoria ayuda externa proveniente de países desarrollados, además de la creación de un índice de vulnerabilidad multidimensional concreto para estos países isleños y menos desarrollados, ya que el PIB por sí solo no mide la fragilidad real de los mismos (Naciones Unidas, 2022).

Los seis Estados Miembros del Foro de las Islas del Pacífico participantes en las negociaciones, representada por el Primer Ministro de las Islas Fiji, Faiyaz Kova, resultaron líderes en las reuniones llevadas a cabo en la OMC para la aprobación del Acuerdo Final, conjuntamente con el Grupo ACP, y Australia, para la toma de decisiones sobre el interés que tenían estas regiones de cara al Acuerdo.

Durante las negociaciones surgió en numerosas ocasiones el término de Economía Azul¹⁷, tema al que tanto Estados como empresarios e inversores cada vez prestan mayor interés. Ante este tópico, el Foro considera que la preservación de los ecosistemas marinos

¹⁷ Economía azul: actividades económicas que utilizan los recursos marinos o fluviales de manera sostenible.

y el desarrollo de una economía oceánica van de la mano, a través de un balance responsable entre crecimiento, inclusión social, medios de subsistencia y protección de la naturaleza (Naciones Unidas, 2022). El grupo es consciente de la importancia que la firma de este Acuerdo tiene, y a pesar de ser conscientes de las grandes carencias del mismo, considera que supondrá un punto de inflexión para la regulación real de los subsidios perjudiciales que afectan a las pesquerías.

Pese a ser Estados principalmente insulares, los tratados en esta sección (como pueden ser los del grupo CARICOM¹⁸) son principalmente importadores netos de recursos marinos: en 2018 esta región importó 5 mil millones de dólares en estos productos, principalmente provenientes de EEUU, la UE y China, según el Instituto de Recursos Naturales del Caribe (CANARI). Pese a esto, siguen viéndose afectados por este Acuerdo, al llevarse a cabo la actividad extractiva pesquera en la región y disponer de ZEE amplias. Estos Estados presentan un nivel de transparencia muy bajo, pero se sabe que sus gobiernos conceden bajos volúmenes de subsidios, principalmente por la falta de generosidad financiera o de espacio fiscal suficiente. Este sería uno de los principales temas que estos Estados tendrían que solucionar en caso de entrada en vigor del Acuerdo, para lo que probablemente precisarían de asistencia técnica, creación de capacidad y plazos más flexibles para facilitar este cumplimiento. Estas son precisamente las medidas ya comentadas que estaban en debate durante las negociaciones, y que hoy en día no constan en el Acuerdo. Otra propuesta interesante, realizada por el grupo ACP de cara a borradores previos del Acuerdo, es la de permitir aquellos subsidios relacionados con la pesca recreacional, dada la importancia de este subsector en los mismos (Nicholls & Juman, 2021).

Estos Estados han prestado especial atención al tema de los subsidios que fomentan la pesca de gran altura, y tienen grandes ambiciones para que una regulación más seria se adopte al respecto en las futuras negociaciones, debido al gran daño que estas suponen a los recursos oceánicos (Osborne, 2022).

Un ámbito interesante y no previsto por otros Estados es la propia definición de pescado, del artículo 1, al incluir esta también las plantas marinas, y considerar que estas no deberían considerarse dentro de la definición. Por otro lado, al igual que India,

¹⁸ Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago.

consideran que, dada su baja contribución a la pesca mundial y a la caracterización de su pesca, no deberían estar sujetos a las prohibiciones relacionadas con las subvenciones que promueven la sobrecapacidad y la sobrepesca. Estas disposiciones no se adoptaron en el Acuerdo, pero sí se espera que se trabaje sobre ellas en el futuro, dado que este era el considerado principal artículo del Acuerdo.

3.2. SUBVENCIONES AL COMBUSTIBLE EN EL MARCO DEL ACUERDO

Dada la importancia de los subsidios al combustible en el contexto actual, por lo ya comentado en la sección 2 de este trabajo, cabe hacer una mención concreta a este tipo de subsidios en el marco del Acuerdo y de las negociaciones.

Como ya se ha comentado, ha sido un punto de especial interés a la hora de negociar, y finalmente la disposición relativa a este tópico no se ha incluido, al no llegarse a consenso al respecto. Esto puede relacionarse no únicamente con los criterios técnicos, como puede ser la falta de especificidad de estos subsidios en muchos casos, sino también con el contexto actual, en el que los mismos suponen de gran importancia no solo para el sector pesquero sino en general para la totalidad de la industria de la mayor parte de países. Hay grupos, como es la UE (uno de los principales negociadores a favor de la exclusión de estos subsidios del Acuerdo) que consideran que mantener estos subsidios no tiene por qué implicar la sobreexplotación de recursos. Lo fundamentan en base al hecho de que el 99% de las capturas en la región proceden de poblaciones en equilibrio medioambiental, económico y social, según fuentes de la UE; en la reducción de un 22% de la flota en 20 años; y la reducción del 18% de las emisiones de gases de efecto invernadero. De esta manera, algunos miembros consideran que eliminar estas subvenciones al combustible no traería beneficios ecológicos sustanciales, pero sí que arruinaría las flotas (S., 2021). La otra sección del Grupo aboga por la eliminación total de este tipo de subvención, al haber evidencia empírica que establece que estas subvenciones son las más perjudiciales para la sostenibilidad de la pesca. En relación con esto, hay que destacar que los argumentos dados por la UE no siempre se consideran como ciertos, habiendo estudios que han demostrado el empeoramiento de los escenarios marinos en el contexto de la UE: la organización internacional Client Earth expone que la huella de carbono de la industria pesquera es mayor de lo que se pensaba, y que la proporción de poblaciones sobreexplotadas en el Atlántico Nordeste y en el Mediterráneo

son del 40 y del 75%, respectivamente, de forma que las “fuentes sostenibles” que propugna la UE resultan de alguna manera engañosas (Godfrey, La lucha contra el combustible de la UE se enciende a medida que las negociaciones sobre subvenciones de la OMC entran en la última semana, 2021). Bruselas, además, aboga por la idea de que estos subsidios al combustible no tienen por qué suponer un mayor daño a los océanos que otros, siempre que estén basados en un alto grado de transparencia (Bruselas no espera un acuerdo inmediato para eliminar los subsidios pesqueros, 2021).

Respecto al comentario hecho por Bruselas sobre la transparencia de los subsidios, se puede mencionar también que, además de que hay regiones que de por sí no ofrecen un alto grado de transparencia en sus subsidios, en aquellas que tienen un nivel satisfactorio la calidad tiende a ser menor cuando se habla del combustible: en el caso de EEUU, por ejemplo, hay grandes diferencias en términos de notificaciones entre subsidios al combustible y otro tipo, siendo la calidad de las notificaciones al combustible mucho menor, al no proporcionarse información clara y suficiente en términos de asignaciones presupuestarias a este tipo de subvenciones, la falta de una descripción clara del objetivo y beneficiario del instrumento, y de la duración de la subvención, frente a lo que ocurre con los instrumentos no relacionados con el combustible (Formenti, 2022).

De forma general, el sector pesquero está satisfecho con la exclusión de este tipo de subsidios del Acuerdo Final. En el caso europeo, Daniel Voces, director general del grupo Europêche, agrupación de defensa de la industria pesquera en la UE, ha sugerido que la eliminación de esta exención fiscal simplemente supone una ventaja para los Estados menos transparentes respecto a sus subsidios y a las actividades llevadas a cabo, y pone el ejemplo de China, menos transparente en este ámbito en relación con la UE. Sin embargo, cabe destacar que los principalmente beneficiados de estos subsidios son las pesqueras industriales, más presentes a nivel europeo que los pescadores de subsistencia o de pesca artesanal, lo que también incide sobre las preocupaciones de los Estados en desarrollo relacionadas con el fomento de la pesca de altura. Voces menciona como ejemplo las cuotas que establece la UE de forma conjunta y de forma individual para cada Estado Miembro, que hacen que el volumen de pescado capturado por las pesqueras europeas esté controlado, y que esta flota se reduzca cada año: en los últimos 20 años la flota pesquera europea se ha reducido en un 20%, en número de buques, y el consumo de CO₂ en el sector pesquero se ha reducido en diez años un 18%; también dice que el 99% de las capturas provienen de poblaciones de peces sostenibles. Nuevamente,

cabe destacar la falta de fiabilidad de estos datos en base a los publicados por otras organizaciones internacionales centradas en el medioambiente.

CONCLUSIONES

Las subvenciones a la pesca son una materia que ha causado grandes preocupaciones a la generalidad de la comunidad internacional desde los años 70, el mismo momento en el que comienzan a nacer las preocupaciones de tipo medioambiental. Este aspecto medioambiental es, sin duda, de los más preocupantes de este tipo de subvenciones, ya que, al estar dirigidas a la explotación de recursos naturales limitados, su sobreexplotación puede provocar numerosos daños, no únicamente para los ecosistemas, sino también para las sociedades que viven de estos, en especial aquellos grupos más vulnerables y las comunidades rurales pesqueras. Pero, además, también provocan los problemas tradicionalmente asociados a las subvenciones, como son la explotación de sectores faltos de rentabilidad, o la aparición de beneficios falsos, generados gracias a las subvenciones

En el año 2001, tras numerosas regulaciones respecto a subvenciones y medioambiente nacidas en el marco de distintas organizaciones e instituciones, surge la idea en la Ronda de Doha de la OMC de regular de forma específica estas subvenciones, más allá de lo ya establecido en el Acuerdo SMC, acuerdo al que estas subvenciones seguirían supeditadas pese a la existencia de un nuevo marco legal. Estas negociaciones han supuesto numerosos problemas y choques entre las distintas partes, pero finalmente, en junio de 2022, se ha llegado a consenso sobre ciertas disposiciones, aprobándose el Acuerdo de Subvenciones Pesqueras de la OMC. En sus inicios, el Acuerdo buscaba la regulación de las subvenciones dirigidas a la pesca INDNR, a la pesca enfocada en las poblaciones de peces sobreexplotadas, y a las subvenciones que podían fomentar la sobrecapacidad y la sobrepesca. Este último punto era el más esperado por las organizaciones internacionales centradas en el medioambiente, pero también el que más problemas ha generado entre las partes, hasta el punto de que este se ha eliminado del Acuerdo Final, esperando poder tratarlo y llegar a soluciones durante los próximos cuatro años que se han dado de margen los Estados en la OMC para adoptar disposiciones más estrictas.

Los tratados internacionales en el marco de la OMC se aprueban por consenso, lo que explica las dificultades a la hora de concluirlo, ya que hay numerosos aspectos, tanto generales, como qué subvenciones estarían reguladas por el Acuerdo, como más concretos, como la distancia en millas marinas a partir de la que la pesca no se

considera de subsistencia, sobre los que hay opiniones muy diversas. Sin llegar más lejos, hasta en las propias definiciones marcadas en el artículo 1 del Acuerdo hay divergencia de opiniones. Respecto a todos estos aspectos cada Estado tiene su propia visión; sin embargo, sí pueden determinarse dos aspectos clave en los que hay especial debate a nivel internacional: el primero, la aplicación de un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo y PMA, y la extensión de este trato especial; y la segunda, los subsidios al combustible, ámbito en el que pueden verse dos grupos claramente diferenciados, y sobre el que el posicionamiento de los Estados, de forma general, si bien pueden darse especificidades, puede dividirse en función del nivel de desarrollo de los mismos. También es muy relevante todo aquello relacionado con la sobrecapacidad y la sobrepesca, siendo estas disposiciones eliminadas del Acuerdo Final, a pesar de ser las disposiciones que más podrían hacer por el futuro de los océanos.

Respecto al trato especial y diferenciado, finalmente se han incluido unas disposiciones más amplias que las propuestas en el Proyecto de Acuerdo publicado en noviembre de 2021. Esta apertura y flexibilidad busca garantizar el fácil cumplimiento por parte de los Estados en desarrollo y PMA, para así conseguir efectos reales del mismo; especialmente importante es el trato especial en materia de notificaciones, ya que de forma general hoy en día estos Estados presentan un nivel y calidad de cumplimiento muy bajo en comparación con los Estados desarrollados, a pesar de que estos últimos también presentan grandes carencias, por lo que exigirles lo mismo que a Estados con mayores recursos económicos y administrativos sería inviable. Cabe destacar que los Estados desarrollados consideran estas disposiciones especiales innecesarias, por ser las principales potencias pesqueras a nivel global Estados en desarrollo, como es el ejemplo de China. Actualmente, este país tiene mayores facilidades para acogerse a estas exenciones, pese a ser claramente el Estado que más contribuye a las subvenciones dañinas a nivel global, como se ha visto expuesto a lo largo de este trabajo.

Respecto al segundo punto en debate, los Estados desarrollados abogan por la exclusión de este tipo de subvenciones del Acuerdo, sustentando esta idea con argumentos variados, como el de la UE de que medidas como es la propia reducción de las flotas que se impone en esta organización ya hace que se reduzca el uso del combustible, o que la mayoría de las poblaciones de peces a las que se aplican estas subvenciones no se encuentran en estado crítico; y por otro lado, los Estados en desarrollo, especialmente aquellos en los que la pesca practicada es artesanal y de

subsistencia, consideran que la exclusión de estas subvenciones del Acuerdo va en contra de los criterios de sostenibilidad, al permitir a las flotas industriales provenientes de Estados desarrollados sobreexplotar las especies de sus ZEE, cuando en condiciones “normales”, sin estas subvenciones, las poblaciones de peces se encontrarían en una situación favorable y sostenible. Este argumento es el principalmente sostenido por la academia, ya que este tipo de subvenciones han sido tradicionalmente clasificadas como de las más perjudiciales.

Lo que está claro es que la aprobación del Acuerdo, pese a suponer un gran avance en materia de sostenibilidad, por ser el primer Acuerdo adoptado pensando fundamentalmente en criterios medioambientales, como han repetido en numerosas ocasiones los principales participantes en las negociaciones, aún queda mucho por hacer, siendo este Acuerdo el primer paso para lograr una sostenibilidad real en ecosistemas oceánicos. Sin embargo, dado el nivel de daño existente en los océanos hoy, las potencias negociadoras deben ser más flexibles, especialmente aquellas que tratan de esconder sus intereses económicos bajo falsos criterios de sostenibilidad medioambiental, para lograr avances en esta materia, y evitar causar daños permanentes a estos ecosistemas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aarup, S. A. (3 de agosto de 2021). *EU aims to slice up global fish rules in its favor*. Obtenido de Político: <https://www.politico.eu/article/eu-fishing-rules-subsidies-overfishing-wto-deal/>
- Anaro, B. (29 de mayo de 2022). Russian/Ukraine war: Subsidy spending on petrol up 97% in Q1'2022, as fuel subsidies deplete oil earnings. *Blueprint*.
- Arthur, R., Heyworth, S., Pearce, J., & Sharkey, W. (2019). *The cost of harmful fishing subsidies*.
- Balza, L. H., Carvajal, P., Madrigal Martinez, M., Montanez, L., & Sucre, C. (18 de mayo de 2020). *La crisis de los precios de petróleo ante el Covid-19: recomendaciones de política para el sector energético*. Obtenido de Energía para el Futuro: <https://blogs.iadb.org/energia/es/la-crisis-de-los-precios-de-petroleo-ante-el-covid-19-recomendaciones-de-politica-para-el-sector-energetico/>
- BBC Mundo. (16 de Septiembre de 2015). *BBC News: Mundo*. Obtenido de La alarmante desaparición de algunos de los peces más comunes de los océanos: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150915_peces_oceanos_reduccion_lp
- Broto, A. (14 de julio de 2021). OMC persigue un acuerdo sobre los subsidios a la pesca tras 20 años de debate. *La Vanguardia*.
- Bruselas no espera un acuerdo inmediato para eliminar los subsidios pesqueros. (14 de julio de 2021). *La Voz de Galicia*.
- Bryce, E. (31 de mayo de 2022). *China Dialogue Ocean*. Obtenido de The treaty that aims to end illegal fishing, explained: <https://chinadialogueocean.net/en/fisheries/port-state-measures-agreement-treaty-aims-to-end-illegal-fishing-explained/>
- Cisneros-Montemayor, A., Sinan, H., Nguyen, T., Da Rocha, J. M., Sumaila, U. R., Skerritt, D. J., . . . Bailey, M. (2022). A constructive critique of the World Trade

Organization draft agreement on harmful fisheries subsidies. *Marine Policy*(135).

Comisión Europea. (2017). *Acuerdos de asociación de pesca sostenible de la UE*.

El sector pesquero celebra que la OMC mantenga las ayudas a los carburantes. (junio de 2022). *La Información*.

FAO. (1995). Código de Conducta para la Pesca Responsable.

FAO. (2000). *Guía sobre las subvenciones pesqueras*. Obtenido de FAO:
<https://www.fao.org/3/y4446s/y4446s0g.htm>

FAO. (2020). *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. Sustainability in action*. Rome.

FAO. (s.f.). *Las subvenciones pesqueras*. Obtenido de Capítulo 5. Diferentes categorías de subvenciones: <https://www.fao.org/3/y5424s/y5424s07.htm#TopOfPage>

FAO. (s.f.). *Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Obtenido de Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto (AMERP):
<https://www.fao.org/port-state-measures/background/es/>

Fisheries Transparency Initiative. (2020). *Una lucha de 20 años: transparencia en los subsidios del sector pesquero*.

Fitt, E. (17 de junio de 2022). WTO finally nets deal curbing fisheries subsidies, but tables key bits for later. *Mongabay*.

Formenti, L. (2022). Assessing transparency in fisheries subsidies: A notification-driven analysis. *Marine Policy*, 136.

Garrote, A. (8 de abril de 2022). Esta es la nueva ayuda de hasta 1.250 para combustible: requisitos, beneficiarios y fecha límite. *La razón*.

Godfrey, M. (23 de julio de 2020). *China's demand for special status a sticking point in WTO fishing subsidies negotiations*. Obtenido de Sea Food Source:
<https://www.seafoodsource.com/news/supply-trade/chinas-demand-for-special-status-a-sticking-point-in-wto-fishing-subsidies-negotiations>

Godfrey, M. (12 de julio de 2021). *La lucha contra el combustible de la UE se enciende a medida que las negociaciones sobre subvenciones de la OMC entran en la última semana*. Obtenido de SeafoodSource:

<https://www.seafoodsource.com/news/environment-sustainability/eu-fuel-fight-ignites-as-wto-subsidies-negotiations-enter-final-week>

Gualdoni, P., & Errazti, E. (Enero-Diciembre 2008 de 2008). La OMC y las subvenciones pesqueras. *FACES*(30-31), 117-130.

Herranz, D. (13 de marzo de 2022). Los países del mundo gastan más de cinco billones de dólares en subsidios a combustibles fósiles en la última década. *Público*.

IISD. (4 de Mayo de 2022). Análisis: Proyecto de acuerdo de la OMC para frenar las subvenciones a la pesca perjudicialesq. *Análisis: Proyecto de acuerdo de la OMC para frenar las subvenciones a la pesca perjudicialesq*.

International Institute for Sustainable Development. (2019). *Support to Fuel Consumption for Fisheries*.

Koop, F. (27 de junio de 2022). *WTO reaches historic agreement to end harmful fisheries subsidies*. Obtenido de China Dialogue Ocean:
<https://chinadialogueocean.net/en/governance/wto-reaches-historic-agreement-to-end-harmful-fisheries-subsidies/>

La UE busca apoyos para blindar los acuerdos de pesca con terceros países en la negociación sobre subsidios en la OMC. (2020). *Industrias pesqueras*.

Marín, N. Á. (2013). Condieraciones y reflexiones acerca del multilateralismo y las subvenciones en el marco del GATT/OMC. *Revista Via Iuris*, 135-153.

Martini, R., & Innes, J. (2018). *Relative Effects of Fisheries Support Policies*. OCDE, París.

McVeigh, K. (21 de junio de 2022). First WTO deal on fishing subsidies hailed as historic despite 'big holes'. *The Guardian*.

Moerenhout, T. (2019). *Support to Fuel Consumption for Fisheries*. International Insittute for Sustainable Development. Obtenido de <http://www.iisd.org/gsi/>

Naciones Unidas. (28 de junio de 2022). *To Reap Benefits of 'Massive' Blue Economy, Small Islands, Least Developed Coastal States Need Multidimensional Vulnerability Index That Addresses Risks*. Obtenido de Naciones Unidas: <https://www.un.org/press/en/2022/sea2146.doc.htm>

Nicholls, A., & Juman, L. (20 de septiembre de 2021). *Shridath Ramphal Centre*. Obtenido de CARICOM SIDS and the WTO Fisheries Subsidies Negotiations: <https://shridathramphalcentre.com/caricom-sids-and-the-wto-fisheries-subsidies-negotiations/>

OCDE. (1993). *Economic Assistance to the Fishing Industry: Observations and Findings*. París.

OCDE. (2017). *Support to fisheries: Levels and Impacts*.

OCDE. (2017). *Support to Fisheries: Levels and Impacts*.

OMC. (2001). Un tema delicado para muchos gobiernos miembros de la OMC. *Nota informativa de la Ronda Ministerial de la OMC (Doha, 2001)*. Doha.

OMC. (2006). *Informe de Comercio 2006*.

OMC. (2007). *Entender la OMC: Información básica. Los años del GATT: de La Habana a Marrakech*.

OMC. (2020). *Informe anual 2020*.

OMC. (24 de noviembre de 2021). Acuerdo sobre subvenciones a la pesca. Proyecto de texto. *WT/MIN(21)/W/5*.

OMC. (24 de noviembre de 2021). Subvenciones a la pesca. Proyecto de texto. *Nota explicativa del presidente que acompaña al documento WT/MIN(21)/W/5*.

OMC. (17 de junio de 2022). Acuerdo sobre subvenciones a la pesca. *Convención de Ginebra*.

OMC. (2022). Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC. *Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC*.

Organización de las Naciones Unidas. (2008). *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*.

- Organización Mundial del Comercio. (s.f.). *Organización Mundial del Comercio*.
Obtenido de Explicación del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas
Compensatorias ("Acuerdo SMC"):
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/subs_s.htm
- Osborne, P. (22 de junio de 2022). Australia plays role in fisheries deal. *Blue Mountains Gazette*.
- Pesca Con Ciencia. (22 de noviembre de 2021). *China bloquea propuesta de Estados Unidos sobre trabajo forzoso en negociaciones de la OMC sobre subsidios pesqueros*. Obtenido de Pesca con Ciencia:
<https://www.pescaconciencia.com/2021/11/22/china-bloquea-propuesta-de-estados-unidos-sobre-trabajo-forzoso-en-negociaciones-de-la-omc-sobre-subsidios-pesqueros/>
- Piyush Goyal, S. (2022). *Intervention by Shri Piyush Goyal on Fisheries Subsidies Negotiations during the 12th Ministerial Conference of the WTO in Geneva*. Delhi.
- PTI. (13 de junio de 2022). WTO agreement: Blocking subsidy to Indian fishermen to affect millions of fishers, their families. *The Economic Times*.
- Rubin, A., Bilsky, E., Hirshfield, M., Martens, O., Currimjee, Z., & Sakai, C. (2015). *Paths to Fisheries Subsidies Reform: Creating sustainable fisheries through trade and economics*. OCEANA.
- S., S. (14 de Noviembre de 2021). La OMC abre la puerta a mantener las ayudas al gasoil si la pesca es sostenible. *La Voz de Galicia*.
- Sánchez, M. R. (2005). *Estudio de las subvenciones al sector pesquero*. Universidad de A Coruña, Instituto Universitario de Estudios Marítimos.
- Sala, E., Mayorga, J., & Zeller, D. (2018). The economics of fishing the high seas. *Science Advances*, 4.
- Sala, E., Mayorga, J., Costello, C., Kroodsma, D., Palomares, M. L., Pauly, D., . . . Zeller, D. (2018). *The economics of fishing the high seas*.

Schrank, W. E. (2004). *Introducción a las subvenciones pesqueras*. Organización de las Naciones Unidas de Alimentación, Roma.

Sea Food Source. (30 de octubre de 2021). *Informe encuentra que China se está volviendo más reservada sobre sus subsidios a la pesca*. Obtenido de Pesca Con Ciencia: <https://www.pescaconciencia.com/2021/10/30/12082/>

Sumaila, U. R., Ebrahim, N., Schuhbauer, A., Skerritt, D., Li, Y., Kim, H. S., . . . Pauly, D. (2019). Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies. *Marine Policy*.

Tai, K. (julio de 2021). *Ambassador Katherine Tai's Remarks at WTO Ministerial Meeting on the Fisheries Subsidies Negotiations*. Obtenido de Office of the United States Trade Representative: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/july/ambassador-katherine-tais-remarks-wto-ministerial-meeting-fisheries-subsidies-negotiations>

Tai, K. (17 de junio de 2022). *Statement from Ambassador Katherine Tai on the Groundbreaking Fisheries Outcome*. Obtenido de Office of the United States Trade Representative: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/june/statement-ambassador-katherine-tai-groundbreaking-fisheries-outcome>

Tickler, D., Meeuwig, J., Bryant, K., David, F., Forrest, J., Gordon, E., . . . Zeller, D. (2018). Modern slavery and the race to fish. *Nature Communications*.

Tipping, A. (2 de Noviembre de 2020). *25 Reasons Why the WTO Must End Subsidies That Drive Overfishing*. Obtenido de International Institute for Sustainable Development: <https://www.iisd.org/articles/25-reasons-wto-stop-funding-overfishing>

Tyedmers, P. H., & Pauly, D. (2005). Fueling Global Fishing Fleets. *AMBIO: a Journal of the Human Environment*, 635-638.

Universidad de Stanford. (s.f.). *Addressing Illegal Fishing and Labor Abuses*. Recuperado el junio de 2022, de University of Stanford: Center for Ocean Solutions: <https://oceansolutions.stanford.edu/key-initiatives/addressing-illegal-fishing-and-labor-abuses>

van Asselt, H., & Moerenhout, T. (2020). *Fir For Purpose? Toward trade rules that support fossil fuel subsidy reform and the clean energy transition*. International Institute for Sustainable Development, Global Subsidies Initiative.

Wei, Z. (4 de mayo de 2022). *China replaces fuel subsidies with responsible fishing payments*. Obtenido de China Dialogue Ocean:
<https://chinadialogueocean.net/en/fisheries/china-replaces-fuel-subsidies-with-responsible-fishing-payments/>

Wei, Z. (4 de mayo de 2022). *China replaces fuel subsidies with responsible fishing payments*. Obtenido de China Dialogue Ocean:
<https://chinadialogueocean.net/en/fisheries/china-replaces-fuel-subsidies-with-responsible-fishing-payments/>

Westlund, L. (2004). *Guía para la Identificación, Evaluación y Presentación de Informes de las Subvenciones en el Sector Pesquero*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.