

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

© 2003, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Política Comercial apoyada por el IDRC (Canadá)



Programa de Estudios
sobre Instituciones
Económicas Internacionales

Research Program
on International
Economic Institutions

LATINOAMÉRICA FRENTE A LA NEGOCIACIÓN MULTILATERAL SOBRE SUBVENCIONES

GRACIELA PALACIOS*

ES IMPRESCINDIBLE QUE LATINOAMÉRICA PARTICIPE ACTIVAMENTE EN LA NEGOCIACIÓN SOBRE SUBSIDIOS. LOS PROGRAMAS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS SUELEN SER PARTE DE POLÍTICAS DE CRECIMIENTO Y ATRACCIÓN DE INVERSIONES Y, POR ELLO, COBRAN ESPECIAL IMPORTANCIA LAS NORMAS MULTILATERALES SOBRE SUBSIDIOS Y MEDIDAS COMPENSATORIAS. EN LA NEGOCIACIÓN SE JUEGA, POR UN LADO, EL MARGEN PARA IMPLEMENTAR TALES POLÍTICAS Y, POR EL OTRO, LAS REGLAS DE JUEGO PARA ACCIONAR ANTE LOS SUBSIDIOS OTORGADOS POR SOCIOS COMERCIALES QUE DAÑAN LAS INDUSTRIAS NACIONALES. LAS NEGOCIACIONES EN MATERIA DE SUBVENCIONES EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) DEBEN FINALIZAR EN EL AÑO 2005: LA AGENDA ESTÁ ABIERTA, EL DEBATE INSTALADO Y LOS PAÍSES MIEMBROS ESTÁN PRESENTANDO PROPUESTAS. EL PANORAMA SE HACE MÁS COMPLEJO POR LA SIMULTANEIDAD CON EL ALCA, QUE ENTRARÍA EN VIGENCIA EN EL AÑO 2005, SUMADO AL HECHO DE QUE EN LOS PROPIOS BLOQUES SUBREGIONALES SUELE SER IMPRECISA LA NORMATIVA SOBRE SUBVENCIONES. ESTE BRIEF PRESENTA EL ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES EN LA OMC Y RESALTA LOS PRINCIPALES DILEMAS.

INTRODUCCION

Las subvenciones -definidas en el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (el Acuerdo ó ASMC) como una contribución financiera del gobierno que implica un beneficio- son designadas habitualmente con colores:

- **Rojas**, que son las prohibidas, tales como subvenciones a la exportación o la preferencia en la utilización de bienes nacionales a los importados.
- **Verdes**, que son las permitidas, tales como las subvenciones para regiones en desarrollo, investigación y desarrollo y medio ambiente.
- **Amarillas**, que son recurribles aún sin estar prohibidas porque causan daño a la producción nacional o perjuicio grave a los intereses de un país o anulan o menoscaban los beneficios que deberían derivarse de la participación en el sistema de la OMC.

A su vez, una subvención puede ser contrarrestada con derechos compensatorios únicamente si es específica, es decir, si está destinada a una empresa o grupos de empresas o rama de la producción en particular.

La negociación del ASMC posee algunas características distintivas:

- **Compartimento verde.** La expiración, a fines de 1999, del concepto de subvenciones permitidas o no recurribles se ha convertido en un tema altamente sensible de negociación.
- **El Mandato de Doha.** La inclusión del ASMC en el mandato negociador fue una solicitud de los países en desarrollo (PED). Sin embargo, los Estados Unidos, principal opositor a que se incluyera, lograron que la negociación deba dirigirse a “aclarar y mejorar las disciplinas, preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos del ASMC”.
- **Subvenciones a la exportación.** Los plazos establecidos en el ACSM para la eliminación de las subvenciones a la exportación pueden extenderse hasta fin del año 2007 para los PED o hasta que los países menos adelantados alcancen un PBI per capita de u\$s 1000. Estas prórrogas –y la negociación del régimen post-prórroga- son particularmente importantes para aquellos países que operan con zonas francas, ya que éstas suelen incluir incentivos no compatibles con el régimen de la OMC para atraer inversión extranjera directa. Por ejemplo, la remisión total o parcial de los impuestos directos o la provisión gubernamental de bienes y servicios en términos más favorables que los disponibles para el consumo nacional.
- **Experiencia de los Miembros.** Países como Brasil y Canadá, que han sido contrapartes en conflictos sobre subvenciones resueltos en el sistema de solución de controversias de la OMC, han incorporado a sus posiciones negociadoras cuestiones surgidas durante la tramitación del caso. Sin embargo, el número de casos sobre subvenciones no ha sido significativo así como tampoco ha sido importante la frecuencia de derechos compensatorios aplicados en relación a los derechos antidumping.
- **Subvenciones a la pesca.** Se debe examinar si se negociarán normas especiales para este sector o si el disciplinamiento de esas subvenciones se mantendrá dentro del ámbito del ASMC. Estados Unidos, Australia, Chile, Ecuador, Filipinas, Islandia, Nueva Zelanda y Perú han estimado que las subvenciones representan el 20 a 25% de los ingresos mundiales del sector. Aducen que la sobrepesca de productores subvencionados limita el acceso de otros productores a los recursos compartidos y que el ASMC no ofrece soluciones eficaces para hacerles frente, por

lo cual sería preciso un enfoque particular al sector. Algunos de estos Miembros junto con Argentina y Noruega presentaron una categorización de subsidios como punto de partida para la discusión, en cambio, Canadá, Corea y Japón se inclinan por disciplinas genéricas, en la medida en que, según ellos, no se ha demostrado que estas subvenciones producen efectos adversos sobre los recursos.

- **Estado de la negociación.** Los avances han sido escasos y las propuestas recibidas muy generales. Esto se debe, por un lado, a que el año 2005, plazo para la finalización de la negociación, aparece lejano. Por otro lado, los gobiernos deben convivir con la tensión entre la posibilidad de otorgar algún tipo de apoyo a sectores, empresas o actividades e impedir que sus sectores productivos se vean afectados por los programas de apoyo que otorgan los gobiernos de otros países. A continuación, se exponen los principales temas en debate y la posición de los países.

TEMAS Y POSICIONES

Principios Básicos

Con ligeras variantes y énfasis diferentes, muchos países resaltaron la necesidad de reducir la ambigüedad del ASMC, ya que lo consideran una pieza esencial de la liberalización comercial (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Hong Kong, China, Israel, Japón, Corea, México, Noruega, entre otros); otros países, como los miembros de la Unión Europea y el Canadá, centran la atención en lograr disciplinas viables y eficaces.

La comunicación más cuestionada fue la de los Estados Unidos, que destacó la importancia de las medidas destinadas a contrarrestar las prácticas que distorsionan el comercio y la necesidad de mejorar esas disciplinas. En particular, propone perfeccionar las obligaciones relativas a la transparencia y al debido proceso. Además, la delegación norteamericana hizo entrega de un documento resultante de la negociación que se lleva a cabo en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el que propone establecer disciplinas más firmes en el sector acero respecto al comercio desleal, a otras formas de ayuda gubernamental y a los comportamientos anticompetitivos.

La India y Australia criticaron la amplitud que los Estados Unidos conceden al concepto de prácticas que distorsionan el comercio y consideran que su posición está fuera del mandato de Doha. India observa que esa propuesta no tiene en cuenta la dimensión del “desarrollo” que ha sido específicamente reconocida en Doha. Australia considera que el objetivo primordial del mandato consiste en examinar las normas del ASMC y no en incluir además el tratamiento de las prácticas que distorsionan el comercio.

Trato especial y diferenciado (TED)

En la Conferencia Ministerial de Doha se ampliaron los plazos y condiciones para mantener el TED en algunos compromisos (subvenciones a las exportaciones por ejemplo). La discusión actualmente gira en torno a su tratamiento futuro. Las posiciones se han polarizado entre los Estados Unidos y la Unión Europea por un lado y la mayoría de los PED por el otro.

La Unión Europea sostiene que, como principio general, las normas deberían aplicarse sin excepción. Sin embargo, las subvenciones que pueden contribuir al desarrollo podrían formar parte de un paquete de disposiciones especiales para los PED, en el entendimiento de que sólo serían temporarias y tras llegarse a un acuerdo sobre las normas para los países no exentos (por ejemplo liberarlos

de algunas obligaciones de notificar). Plantea entonces una negociación en dos etapas: primero las normas para todos los Miembros y luego las preocupaciones de los PED.

Los Estados Unidos destacan la importancia del TED pero sostienen que el ASMC ya prevé disposiciones sustanciales y significativas en este sentido y que no es necesario permitir más subsidios ya sea para estimular las industrias, promover el crecimiento económico y el desarrollo o incrementar la participación en el mercado mundial. Por el contrario, la postura norteamericana es que debe ser preservado el principio general de que los subsidios a la exportación y las disposiciones que establecen la utilización de bienes nacionales en desmedro de los importados deben ser eliminados (aplicable a todos los países en una fecha cierta a negociar).

En el ángulo opuesto, India y Egipto consideran que el TED del ASMC es inadecuado. India propone incrementar los volúmenes de importación considerados por el Acuerdo insignificantes (actualmente del 4%) y los niveles de de mínimos para los casos de importaciones procedentes de países en desarrollo (actualmente en 2%). También solicita eximir a los PED de la prohibición de empleo de productos nacionales con preferencia a los importados. En relación a este último punto, el Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas al Comercio (AMIC) incluye la prohibición de condicionar una inversión a la obligación de utilización de bienes nacionales. Por ello, y teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias de los PED para otorgar subsidios en el sentido del ASMC, tal vez la extensión del período de transición para reducir los porcentajes de contenido nacional en el AMIC podría ser ventajoso.

Egipto, por su parte, cuestiona la propuesta de los Estados Unidos y la Unión Europea por no reconocer las necesidades de los PED, tal como la flexibilidad en la aplicación de los acuerdos. Remarca que los PED se ven perjudicados por desventajas estructurales y que esto debe ser tomado en cuenta a la hora del diseño de las reglas sobre subvenciones. En particular, propone negociar en dos etapas pero a la inversa de la propuesta europea: primero el trato a los países en desarrollo y luego las reglas generales.

Financiación de exportaciones

Este fue uno de los temas objeto de la controversia entre Brasil y Canadá por la construcción y venta de jets regionales (caso conocido comúnmente como Bombardier/Embraer), y por ello, la posición de Brasil en financiación de exportaciones (así como la canadiense en subvenciones prohibidas) constituye una de las posiciones negociadoras más detalladas.

Brasil observó que las normas vigentes en materia de créditos a la exportación, no tienen en cuenta los contrastes entre los países e introducen asimetrías en su capacidad para competir en igualdad de condiciones, especialmente para aquellos PED que exportan productos con mayor valor agregado. Planteó particularmente los inconvenientes que produce el hecho de que algunas disciplinas del ASMC se deriven de acuerdos celebrados en el marco de la OCDE, en especial en materia de tasa de interés de los créditos. Los países podrían encontrarse con que ciertas medidas se conviertan en recurribles porque los miembros de la OECD deciden alterar sus normas en materia de tasa de interés. Es de notar que las negociaciones de la OCDE no constituyen un proceso inclusivo, ya que la mayoría de PED no participa en las deliberaciones y que la cláusula en el ASMC que prevé como no prohibida la medida tomada en consonancia con los estándares de la OCDE en materia de tasa de interés es conocida como "Cláusula refugio" (en referencia a que refugia prácticas de la OCDE).

La Unión Europea señaló que el régimen de la OCDE constituye un conjunto de normas vigente y que resultan aplicables, aunque

admite tomar en cuenta las consideraciones que otros países puedan hacer. Propone incluir otras formas de financiación de exportaciones (las garantías, primas de riesgo, etc.) además de las correspondientes a los tipos de interés en la cláusula de refugio. Australia ha manifestado su acuerdo en aplicar el régimen de la OCDE sobre el apoyo oficial a los créditos a la exportación.

India considera que si el alcance de la llamada cláusula de refugio se amplía para incluir otras formas de financiación de las exportaciones, ello daría flexibilidad adicional a los países de la OCDE; y sostiene que esta cláusula es el mejor ejemplo de una disposición de TED inversa, concebida para beneficiar a los países desarrollados.

Subvenciones prohibidas

Canadá ha propuesto aclarar el concepto de subvenciones prohibidas para evitar la formulación de políticas y programas económicos y comerciales incompatibles con el ASMC. En particular, propone trabajar sobre los factores que deben ser tomados en cuenta para evaluar si una medida está o no supeedita a los resultados de exportación (lo cual a su vez determina si entrará o no a la categoría de subvenciones prohibidas). Canadá estima que las actuales disciplinas ponen en desventaja a las economías con mercados internos pequeños.

La Unión Europea propicia hacer más operativas las normas relativas a la prohibición de sustitución de importaciones, ya que las actuales exigen demostrar no sólo que existe un programa de sustitución de las importaciones sino también la efectiva utilización de bienes nacionales con preferencia a los importados para ser pasibles de ser contrarrestadas. Al menos, esta es la interpretación que se ha realizado en un caso que involucró a Canadá y Japón (DS139/142).

Además, la Unión Europea propone aclarar la definición de subvención para:

- Acotar las subvenciones "disfrazadas". Según la UE, los gobiernos otorgan cada vez más apoyo financiero a actividades como investigación y desarrollo pero que de hecho benefician la producción de determinados bienes, distorsionando el comercio. Sobre este particular, Egipto sostiene que la mayoría de los subsidios están, por naturaleza, destinados a grupos definidos de beneficiarios. Por ello, serían innecesarias más aclaraciones.
- Desarrollar normas para limitar las subvenciones de las entidades controladas por los gobiernos, ya que muchas veces conceden préstamos en condiciones no comerciales y las normas actuales son ambiguas al respecto.

Compartimento verde / Subvenciones no recurribles

Este punto ha devenido crucial en las negociaciones porque implica la posibilidad de volver a incorporar en el Acuerdo una categoría de subvenciones permitidas.

Canadá, Venezuela y Australia proponen examinar la conveniencia de reintroducir esta categoría, que quedó sin efecto a fines de 1999. Mientras que Canadá simplemente plantea que se debe examinar si el enfoque de "semáforo" del ASMC sigue siendo viable, Venezuela y Australia sostienen que este tipo de subvenciones puede ser una herramienta necesaria para implementar políticas de desarrollo. La Unión Europea, a su turno, considera que puede ser necesario abordar la dimensión ambiental de las subvenciones, especialmente teniendo presente que el Programa de Doha ha reiterado el objetivo general del desarrollo sostenible. Aduce que determinadas subvenciones pueden tener un efecto positivo al fomentar, por ejemplo, las reducciones de la contaminación o fomentar la

investigación para conseguir un medio ambiente más limpio. India se opone a la restauración del compartimento verde, alegando que no beneficiaría a los PED por las fuertes restricciones presupuestarias. En vista de la diferente apreciación, particularmente entre India

y Venezuela, Egipto propone considerar, previamente a la adopción de una posición, qué tipo de subvenciones podrían incluirse en esa categoría, a qué Miembros beneficiarían y cómo se debería llevar adelante el tratamiento de este tema.

Síntesis de temas y posiciones de los países

TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO	<p>USA: No modificar el Acuerdo.</p> <p>Unión Europea: Normas temporarias a negociarse después de las normas generales.</p> <p>India: Mejorar disposiciones sobre volúmenes de importación insignificantes y subvenciones de minimis para PED. Eximirlos de prohibición de utilización de productos nacionales con preferencia a los importados.</p>
FINANCIACIÓN DE EXPORTACIONES	<p>Canadá: Tener en cuenta las desventajas de los que carecen de un gran mercado interno.</p> <p>Brasil: Cuestiona la legitimación de la Cláusula Refugio.</p> <p>Unión Europea: Ampliar la Cláusula Refugio sobre tasas de interés a otras operaciones.</p> <p>India: Se opone a ampliar la Cláusula Refugio.</p> <p>Australia: Seguir aplicando el régimen de la OCDE.</p>
SUBVENCIONES PROHIBIDAS	<p>Canadá: Aclarar la definición de medidas supeditadas a los resultados de exportación</p> <p>Unión Europea: Aclarar la definición de subvenciones; evitar las disfrazadas y disciplinar las otorgadas por entidades controladas por los gobiernos.</p>
SUBVENCIONES NO RECURRIBLES	<p>Canadá: Analizar su reintroducción en el ASMC.</p> <p>Venezuela y Australia: Renovar su vigencia</p> <p>Unión Europea: Introducir la dimensión ambiental</p> <p>India: No introducir la dimensión ambiental.</p> <p>Egipto: Analizar qué tipo de subvenciones se reintroducirían, los países que se beneficiarían y su contribución al desarrollo.</p>

COMENTARIOS FINALES

Las negociaciones están en marcha y, si el cronograma no se modifica, en menos de dos años se estarán aplicando las disposiciones que se acuerden. Casi todas las posiciones se han polarizado entre los países en desarrollo y los menos adelantados, por un lado, y los Estados Unidos y la Unión Europea, por el otro.

Los países desarrollados, especialmente los Estados Unidos, propugnan mantener la situación actual: evitar modificaciones de importancia, o en su defecto, que las mismas tiendan a perfeccionar el sistema actual en cuanto a la posibilidad de aplicar medidas correctivas. En cambio, los PED han denunciado el abuso en la aplicación de las medidas correctivas y, hasta la fecha, propician la flexibilización de la aplicación del ASMC a través del trato especial y diferenciado.

En este sentido, los PED solicitan un TED permanente teniendo en cuenta sus desventajas estructurales. Sin embargo, en las comunicaciones presentadas ante la OMC surgen escasas propuestas (volúmenes de importación insignificantes, ampliación del nivel de de minimis, la utilización de productos nacionales con preferencia a los importados). También han rechazado la idea que la negociación sobre TED debe constituir una segunda etapa, después de la negociación sobre las disciplinas de aplicación general. Finalmente, han reclamado porque las normas vigentes en materia de créditos a la exportación dependen de los acuerdos a los que los países desarrollados arriban en la OCDE.

En particular, los países latinoamericanos están negociando en la OMC al mismo tiempo que lo hacen en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyo acuerdo debiera entrar en vigencia también en enero de 2005. En el ALCA, el tema agrícola es de alta prioridad para la mayoría de los países de la región, motivo por el cual probablemente el tratamiento general de las "subvenciones" se lleve

a cabo en función de los acuerdos que se alcancen en materia de subvenciones agrícolas.

Este panorama de negociaciones simultáneas se complejiza con el tratamiento de las subvenciones dentro de los bloques subregionales, en los cuales la normativa ha dado lugar a controversias entre sus miembros. Por ello, algunos negociadores no parecen dispuestos a encarar negociaciones en el bloque sino hasta tanto se conozcan los alcances de los acuerdos multilaterales y hemisféricos.

En este contexto, a excepción de Brasil y Venezuela, Latinoamérica ha presentado en la OMC escasas propuestas operativas. Desde el punto de vista de los gobiernos, debido a las restricciones fiscales y al riesgo de que se genere una guerra de incentivos entre socios regionales para atraer inversión extranjera directa, uno de los problemas más difíciles que enfrentan es el diseño de programas de apoyo que minimicen el riesgo de tal guerra, no abusen de recursos que son escasos en la región, pero sean instrumentos efectivos para avanzar políticas de desarrollo. Esta definición, aún no elaborada más que en líneas generales por los gobiernos, es la herramienta fundamental para poder establecer el alcance que debería tener la definición de subsidios permitidos en la OMC de manera tal que sus normas también fueran un refugio para las prácticas pro-desarrollo de los gobiernos.

Finalmente, la experiencia de Brasil con el caso Embraer resalta la importancia de los "fallos" de la OMC en tanto abordan cuestiones que pudieran discutirse más provechosamente en el ámbito de la negociación y sirven para individualizar problemas concretos en la aplicación de los acuerdos que permiten construir posiciones negociadoras más detalladas.

La serie **BRIEF** está disponible en Internet en www.latin.org.ar. Para recibir cada nuevo **BRIEF** por correo electrónico, por favor haga su solicitud a rrii@sinectis.com.ar