



BASES PARA LA ELABORACION DE
UNA PROPUESTA PARA LA ARMONI
ZACION DE LOS INCENTIVOS A
LAS EXPORTACIONES

ALADI/SEC/dt 261 Add. 1
26 de julio de 1991

EVOLUCION DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE SUBSIDIOS Y DERECHOS COMPENSATORIOS EN LA RONDA URUGUAY DEL GATT

I. Características Generales de la Negociación

1. El tema de los subsidios y su contrapartida, las medidas compensatorias, se ha convertido en uno de los puntos más controvertidos del comercio mundial. Las negociaciones en este campo comenzaron en la Ronda Tokyo que concluyó con la suscripción del Código sobre Subsidios y Derechos Compensatorios, el cual tiene como finalidad principal la de normar la aplicación de los Artículos VI y XVI del Acuerdo General. A pesar de esta normativa durante los últimos años ha aumentado considerablemente el uso de subsidios a la industria y aún más a la agricultura, y se han utilizado en forma arbitraria los derechos compensatorios.
2. La preocupación tanto de los países desarrollados como subdesarrollados en este tema son atribuibles a tres factores decisivos: a) las distorsiones de los flujos del comercio mundial causados por el estímulo de los Gobiernos a industrias nacionales no competitivas; b) relacionada con lo anterior, un costo continuamente creciente de los subsidios para los presupuestos nacionales; y, c) la manera arbitraria y abusiva en que se han aplicado las medidas compensatorias para contrarrestar los subsidios a las exportaciones.
3. El Grupo negociador de Subsidios y Derechos Compensatorios dentro de la Ronda Uruguay, comenzó sus debates centrando la atención en los objetivos y conceptos fundamentales emanados de los Artículos VI y XVI del Acuerdo General, así como en la relación existente entre estos dos Artículos. Desde sus comienzos las discusiones sobre estos temas se vieron dificultadas a causa de una diferencia fundamental de enfoque. Por una parte, se encontraron aquellos países -fundamentalmente, los Esta-

dos Unidos-, para los cuales el problema principal es el de la utilización de los subsidios, o sea la invocación del Artículo XVI (Estados Unidos pretendió su abolición completa, o un endurecimiento radical de las normas que le son aplicables). En la otra posición se encontraron los países preocupados por la utilización abusiva y exclusiva de los derechos compensatorios y centran por lo tanto su atención en el Artículo VI, reclamando normas más estrictas sobre la utilización de dichos derechos.

De esta forma, los primeros años de deliberaciones estuvieron dedicados a establecer una base común de negociación que permitiese lograr un equilibrio entre estos dos enfoques. Se reconoció que virtualmente la totalidad de las disposiciones sustantivas del Código de Subsidios y Derechos Compensatorios debería ser especificada o redactada nuevamente. Esto llevó a nuevas deliberaciones que se mantienen hasta el momento en el Grupo.

4. Respecto a los Subsidios, los temas centrales de discusión son los siguientes: a) la existencia de un subsidio; b) subsidios contra los que se puede recurrir a la acción y aquéllos contra los que no se puede recurrir; c) subsidios internos con efecto sobre las exportaciones; d) subsidios a la exportación de productos primarios; e) subsidios a la exportación de productos diferentes a los primarios; y, f) subsidios modificables.
5. En relación a las "medidas compensatorias" la preocupación de los participantes se trata de aquéllas disposiciones del Código sobre las cuales se base la iniciación y la conducción de una investigación, así como por la imposición de derechos. Sobre el punto, los temas fundamentales que se consideran son los siguientes: a) aclaración de los términos "industria nacional" y "producto similar"; b) determinación del daño; c) elaboración del concepto de evaluación acumulativa del daño; d) definición de las expresiones "venta" y las relacionadas con la venta; e) cálculo del monto del subsidio; f) endurecimiento de los procedimientos relativos al inicio y la conducción de una investigación sobre derechos compensatorios; g) condiciones para la imposición de medidas compensatorias, su duración, revisión y revocación; y, k) compromisos.
6. A partir de la reunión de revisión de mediano plazo se estableció un marco de negociación destinado a facilitar el desarrollo de ulteriores discusiones. Este marco está basado en una propuesta de Suiza dirigida a redefinir las categorías existentes e introducir tres clases diferentes de subsidios sobre la base de los efectos legales derivados de cada uno, en lugar de basarse en el propósito (de motivación) y el objetivo de un subsidio, como es el caso actualmente. En consecuencia, y con el objeto de definir qué se considera subsidio, se llega al concepto llamado de "semáforo":

- i) **Subsidios rojos.** Son aquellos subsidios prohibidos.
 - ii) **Subsidios verdes.** Son subsidios permitidos y contra los cuales no se puede iniciar una acción siendo por lo tanto no susceptibles de compensación; y,
 - iii) **Subsidios amarillos.** Que son aquéllos contra los cuales se puede iniciar una acción, y están sujetos al requerimiento del daño material.
7. La clasificación de los subsidios dentro de estas franjas, así como el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, viene siendo el centro de las propuestas y discusiones del grupo negociador en los últimos tiempos. Para la reunión de Bruselas celebrada en diciembre de 1990, el Presidente del grupo presentó un texto (1) que recoge las distintas posiciones nacionales y que pretende ser el marco de un posible acuerdo. Sin embargo ello no fue posible y hasta el momento no se han registrado mayores avances en este grupo negociador.

El texto mantiene algunas disposiciones que son motivo de preocupación para los países de la región, en particular, lo referente al trato diferenciado -tema que se analiza más adelante- y la persistencia de un desequilibrio entre disciplinas más estrictas sobre aquéllas medidas que pueden ser utilizadas por los países en desarrollo para la promoción de sus economías, y disciplinas más flexibles sobre subsidios internos que aplican los principales países desarrollados.

II. Problemas Pendientes de Negociación

8. Respecto a los subsidios internos se reconoce que distorsionan el comercio internacional en la medida en que alientan la producción. Sin embargo, existe el convencimiento que las subvenciones internas en sí mismas son instrumentos lícitos de política económica y social y que podrían ser plausibles de sanción cuando se demostrase que tuvieran efectos negativos sobre los intereses de terceros países. Las partes han aceptado, en términos generales, clasificar a los subsidios internos de acuerdo a su impacto a priori sobre las corrientes comerciales.

Sin embargo, la discusión está centrada actualmente en torno a definir los criterios que deben utilizarse para clasificar los subsidios internos de "luz verde" o sea aquéllos que no necesiten ser objeto de medidas disciplinarias y por lo tanto no se incluirían en el ámbito de aplicación del Artículo XVI.

(1) El texto completo fue recogido en el documento "Proyecto de Acta Final en que se incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales" MTN.TNC/W/35/Rev. 1.

9. Existe convencimiento que la clasificación de estos subsidios internos considerados aceptables serán objeto de decisión más política que técnica. Podrían incluirse en esta categoría los servicios de investigación, extensión, inspección y clasificación y los programas que están destinados a objetivos ambientales y sanitarios. También serían plausibles de disciplinas los programas de desarrollo rural de los países en desarrollo, así como los de capacitación e infraestructura social en las zonas rurales.

Las principales discrepancias se centran en la clasificación dentro de esta categoría de las medidas internas internacionales de asistencia alimentaria y las donaciones y subsidios para equipos. Sobre estas medidas existe el consenso que deberán elaborarse criterios sobre los distintos aspectos operacionales, en lugar de definir el tipo de medida.

10. Las medidas internas que no son parte de la categoría de "luz verde" se incluyen dentro de políticas supervisadas, controladas y posiblemente sujetas a la aplicación de derechos compensatorios. Al respecto, se ha constatado una aceptación general que ningún subsidio interno debe recibir el tratamiento de "luz roja", o sea inaceptable en cualquier nivel. Debido a ello, la categoría de "luz amarilla" contendrá todos los subsidios internos sometidos a disciplina. Paralelamente a la conformación de estas categorías, el proceso de supresión gradual de los subsidios incluidos en "luz verde" requiere, a su vez, un objetivo de reducción y un mecanismo de supervisión. La discusión mayor en este punto se centra en la determinación del nivel a partir del cual una subvención interna afecta a terceros países. El nivel elegido dependerá del uso que se le quiera dar.
11. Referente a los subsidios a la exportación las medidas que deben adoptarse parecen más complejas y de difícil solución. El problema fundamental respecto a este tipo de subsidios consiste en determinar la manera de reducirlos. Algunos países han pedido la supresión de estos subsidios y otros han manifestado que tales subsidios se reducirán conforme se vayan reduciendo los niveles de apoyo, pero que toda restricción de los subsidios repercutirá en forma negativa en aquellos países que recurren ampliamente a los mismos para apoyar los precios internos.
12. Estados Unidos propone una nueva norma del GATT mediante la cual las partes contratantes se comprometan a no aplicar ningún tipo de subsidios a las exportaciones incluyendo a los productos agrícolas. Las reducciones acordadas anualmente para dismantelar en forma progresiva estos subsidios estarían contenidas en planes por país y serían similares a listas de concesiones arancelarias. Estos subsidios prohibidos estarían definidos y especificados en la Lista Ilustrativa de las Subvenciones a la Exportación anexada al Código de Subsidios. De igual forma, Estados Unidos tiene como objetivo contar con normas comunes sobre subsidios a la exportación de productos agrícolas e industriales, pero no especifi-

ca si se crearían dichas normas a partir de la revisión del Artículo XVI-3 del Acuerdo General o del Código de Subsidios (que se aplica sólo a los países signatarios del mismo). Esta propuesta significaría la eliminación de la obligación contemplada para los productos agrícolas en el Artículo XVI:3, sobre la "parte equitativa" (2).

De acuerdo con la propuesta de Estados Unidos, únicamente la ayuda alimentaria "Bonafide" estaría exenta de dicha prohibición y considera que se deberían determinar nuevos lineamientos para aclarar las condiciones bajo las cuales se pudiera ofrecer ayuda alimentaria: las categorías de países elegibles, los tipos de productos básicos que se ofrecerían, y el tipo de arreglo concesional que sería permitido.

Finalmente, Estados Unidos propone también que los créditos a las exportaciones agrícolas estén sujetas a las mismas disciplinas impuestas en el Código de Subsidios para los productos no agrícolas. La Lista Ilustrativa actual permite garantías de crédito a las exportaciones siempre que el programa funcione para cubrir sus costos operativos y pérdidas a largo plazo. De la misma manera, propone prohibir que los Gobiernos puedan otorgar créditos a la exportación con intereses por debajo de los intereses del mercado y pretende, además, establecer en el Código que la duración de las garantías se ajuste a la práctica comercial, así como que los créditos se otorguen en los plazos y condiciones disponibles para el prestatario y no del Gobierno.

13. Mientras Estados Unidos procura extender la prohibición de los subsidios a la exportación, la CE, Canadá, Suiza, Japón, Australia y los países nórdicos proponen prohibir ciertos subsidios no cubiertos por el Código basados en el grado de efectos de distorsión del comercio.
14. En efecto, la CE propone que se refuerce y reformule la prohibición de los subsidios a la exportación con objeto de abarcar todas las intervenciones oficiales que, mediante una carga para el tesoro público, otorguen una ventaja a una industria haciéndola depender de los resultados obtenidos de la exportación. La Comunidad considera que a este respecto la finalidad del subsidio es decisiva y, por tanto, cualquier subsidio cuya orientación hacia la exportación fuese probada debería presumirse que tiene efectos negativos para el comercio y debería ser suprimida. En caso de negativa a hacerlo, podría dar derecho a una compensación o a una medida de retorsión autorizada. Con base en dicha propuesta, la Lista Ilustrativa del Código deberá aclararse y mejorarse.

(2) Artículo XVI-3: "... esta subvención no será aplicada de manera tal que dicha parte contratante absorba una parte equitativa del comercio mundial de exportación del producto de referencia ..."

Respecto a los productos agrícolas, la CE propone limitar los montos asignados a los subsidios a la exportación. Dicho nivel no debe exceder la diferencia entre el mercado internacional y el precio interno del país exportador. Además, considera que la cantidad de los subsidios a la exportación de productos agrícolas no excedan la cantidad de la carga impuesta a las importaciones para el mismo producto. Al respecto, debe consignarse que la CE no especifica qué forma legal adoptaría su proposición de limitar los montos asignados a los subsidios a la exportación; por ejemplo, si dicha limitación sería una nueva norma contemplada en el GATT o un compromiso adquirido por los participantes que otorguen subsidios y que estaría contenido en un acuerdo agrícola.

Respecto a la "parte equitativa" la CE propone una definición más predecible respecto a las participaciones anteriores en un promedio de tres de los cinco años más recientes. Si se subsidian las exportaciones más allá de ese nivel de referencia, entonces la carga de la prueba recaería sobre la parte exportadora para demostrar que la participación adquirida no es mayor que la parte equitativa.

Por otra parte, la Comunidad propone que el convenio de la OCDE sobre los lineamientos para los créditos a las exportaciones respaldados oficialmente, abarquen los productos agrícolas, y puedan aplicarse dentro del marco del GATT con la finalidad que todos los exportadores de productos agrícolas se regulen por éste.

También la CE ha propuesto que dentro de las normas y disciplinas revisadas se permita el subsidio al componente primario de un producto procesado, lo que hasta ahora es considerado ilegal por el Código de Subsidios.

15. Con relación a cómo y dónde se deben discutir los subsidios a los productos agrícolas existen ideas divergentes. Mientras los Estados Unidos y Canadá sostienen que son subsidios prohibidos y que deberán por lo tanto tratarse en este Grupo, la CE y Japón son de la opinión que dichas medidas deben ser debatidas en el Grupo agrícola.

III. Tratamiento Diferenciado

16. En el Acuerdo de Revisión de Montreal, los Ministros acordaron que el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo era un elemento integrante de las negociaciones.
17. Los países de América Latina y el Caribe hicieron llegar a este Grupo su preocupación sobre tres aspectos que se refieren a las negociaciones sobre subsidios. En primer lugar, la necesidad de mejorar las disciplinas sobre el uso de derechos compensatorios debido a que éstos han llegado a representar un mecanismo de protección de las industrias nacionales.

En segundo lugar, respecto a normas sobre subsidios internos, es importante que los países en desarrollo cuenten con la posibilidad de preservar una suficiente flexibilidad e inmunidad ante las medidas compensatorias, en aquéllos casos en los cuales los subsidios que aplican son esenciales para sus posibilidades de desarrollo y no implican distorsión del comercio internacional.

En tercer lugar, aunque reconocen que la prohibición de los subsidios a la exportación de todos los productos constituye un resultado necesario respecto a los países desarrollados, existen circunstancias en las cuales los países en desarrollo podrían necesitar recurrir al uso de los mismos con la finalidad de desarrollar sus economías.

18. Respecto a este punto los países desarrollados ejercieron presión para que los países en desarrollo que cuentan con economías más avanzadas asuman mayores compromisos, o acaso todos, dentro del GATT. De tal forma el texto presentado en Bruselas, erosiona el trato diferenciado al vincular las disciplinas sobre subsidios con compromisos, de los países en desarrollo, de reducción escalonada de subsidios a la exportación basada en el PNB per cápita. También se incorporan en el texto, criterios relacionados con la competitividad por sectores de la producción.
19. Según los países en desarrollo estos enfoques sobre trato diferencial, además de perderse el reconocimiento que los subsidios son instrumentos legítimos de desarrollo, no tienen una racionalidad económica y conllevan el riesgo de alterar una eficiente asignación de recursos. Por lo tanto, para signar una negociación exitosa en esta área los países en desarrollo solicitan un trato diferenciado y más favorable reforzado que deberá ser aplicado plena e integralmente respecto de los subsidios que mantengan como instrumentos legítimos y como parte integral de sus objetivos y planes de desarrollo en todos los sectores.

Bibliografía

- SELA: Ronda Uruguay, SP/CL/XVI.O/DT N° 14.
- GATT: Evaluación sobre la situación de la Ronda Uruguay, MTN.TNC/W/31 y MTN.GNG/W/27.
- FAO: Evaluación de la Ronda Uruguay, CCP 91/21, Mayo 1991.
- GATT: Proyecto de Acta Final en que se incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de NCM, MTN.TNC/W/35/Rev. 1, 3 de diciembre de 1990.
- UNCTAD: Review of developments in the Uruguay Round (Part V), MTN/INT/CB.7/Rev. 1/Add. 4, January 1990.
- ALADI: Situación de las negociaciones en la Ronda Uruguay, ALADI/SEC/di 355, 13 de junio de 1990.
