

F LAS SUBVENCIONES Y LA OMC

1. INTRODUCCIÓN

En una parte anterior del Informe hemos examinado los argumentos económicos a favor y en contra de distintos tipos de subvenciones. El análisis económico nos indica que a veces las subvenciones permiten subsanar eficientemente diversos tipos de deficiencias del mercado. También nos indica que las subvenciones pueden distorsionar las corrientes comerciales si otorgan una ventaja competitiva artificial a los exportadores o a las ramas de producción que compiten con las importaciones. Que una subvención se considere como una intervención deseable para corregir una deficiencia del mercado o como una distorsión del comercio no deseable a veces depende de quién emite el juicio. Sin embargo, el análisis económico debería poder ayudar a determinar la conveniencia de una intervención desde la perspectiva de bienestar social y a evaluar las ventajas de otras formas de intervención. No obstante, los gobiernos pueden conceder ciertos tipos de subvenciones que guardan escasa relación con consideraciones de eficiencia, y en esos casos el análisis económico basado en un simple análisis del bienestar social resulta de poca utilidad. Además, en estos casos, es probable que el análisis sea más útil para asegurar que quienes adoptan políticas conozcan los costos que conlleva perseguir determinados objetivos, y los costos de otras formas menos costosas de alcanzarlos. También sabemos que las decisiones sobre lo que se va a subvencionar, en qué cuantía y por cuánto tiempo entrañan complejos aspectos técnicos respecto de los cuales es frecuente que los gobiernos no tengan información suficiente.

Estas son algunas de las cuestiones que han influido en la elaboración de las normas del GATT/OMC en materia de subvenciones a lo largo de los años, aunque naturalmente se trata de normas comerciales y no de normas económicas generales, o normas sobre la competencia, por lo que se centran en los aspectos comerciales. En la siguiente subsección (sección 2) se examina la evolución de las disciplinas y se introducen los tres principales acuerdos relacionados con las subvenciones que actualmente administra la OMC – el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC), el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). En la sección 3, que se centra en el Acuerdo MSF, se exponen aspectos de la manera en que se definen las subvenciones y los diversos intentos que han hecho los órganos jurídicos de la OMC por interpretar estas definiciones. En la sección 4 se examinan los aspectos de desarrollo de las subvenciones en relación con las normas de la OMC. En la sección 5 se analizan las disciplinas relativas a las subvenciones en el contexto de las negociaciones de Doha. La sección 6 contiene algunas observaciones a modo de conclusión.

2. EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS SOBRE SUBVENCIONES EN EL GATT/OMC

a) Artículo XVI del GATT

Desde el principio, las normas multilaterales sobre subvenciones se han centrado en los posibles efectos de distorsión de las corrientes comerciales que pueden tener las subvenciones, y cualquier subvención dada se ha sometido a disciplinas o se ha tolerado en relación directa con su potencial de distorsionar el comercio. No obstante, en los primeros años del GATT, las normas sobre subvenciones, establecidas en el artículo XVI, no estaban bien elaboradas ni eran estrictas.²⁹⁶ La primera disciplina multilateral en materia de subvenciones estaba íntegramente contenida en el párrafo 1 del artículo XVI del GATT, que se había tomado de la Carta de la Habana. Todo lo que el párrafo 1 exigía era que los signatarios notificasen cualquier “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 [de su] territorio ... o reducir las importaciones de este producto en su territorio ...”. La notificación debía especificar la importancia y la naturaleza de la subvención, los efectos que se estimase había de ocasionar en las exportaciones e importaciones y las circunstancias que hacían necesaria la subvención. Si se consideraba que la subvención causaba un grave perjuicio a los intereses de cualquier otra parte, la parte contratante que la hubiese concedido sólo tenía que discutir la posibilidad

²⁹⁶ Otras disposiciones originales del GATT pertinentes a las subvenciones y los derechos compensatorios figuran en: i) el apartado b) del párrafo 2 del artículo II, que permite derechos antidumping y compensatorios que exceden de las consolidaciones arancelarias; ii) el artículo VI, que regula los derechos compensatorios; y iii) el apartado b) del párrafo 8 del artículo III, que exige a las subvenciones de las obligaciones de no discriminación en materia de trato nacional.

de limitar la subvención. Por lo tanto, no se prohibía ninguna forma de subvención, sino que se trataba de demostrar sus efectos comerciales -es decir, un perjuicio grave a los intereses de los demás países-. Con el paso de los años, las disciplinas relativas a las subvenciones se han hecho mucho más estrictas y específicas.

La primera modificación de las normas se realizó en el Período de Sesiones de Revisión del GATT de 1955, con la introducción de la sección B del artículo XVI titulada "Disposiciones adicionales relativas a las subvenciones a la exportación". La sección B reflejaba la creciente preocupación ante los posibles efectos de distorsión del comercio de determinadas subvenciones -concretamente las subvenciones a la exportación- como se indica en el párrafo introductorio (párrafo 2 del artículo XVI), que dispone:

"Las partes contratantes reconocen que la concesión, por una parte contratante, de una subvención a la exportación de un producto puede tener consecuencias perjudiciales para otras partes contratantes, lo mismo si se trata de países importadores que de países exportadores; reconocen asimismo que puede provocar perturbaciones injustificadas en sus intereses comerciales normales y constituir un obstáculo para la consecución de los objetivos del presente Acuerdo [el GATT]".

Con este nuevo enfoque en las subvenciones a la exportación llegó la primera diferenciación entre las normas sobre subvenciones aplicadas a los productos primarios y las aplicadas a los no primarios.²⁹⁷ En el caso de los productos primarios (que incluían los productos agrícolas), las partes contratantes tenían que "esforzarse por evitar" la concesión de subvenciones a la exportación, y si las concedían, no hacerlo de modo que la parte que las otorgara absorbiese "más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación del producto de referencia" en cuestión, teniendo en cuenta las que había absorbido durante un período de referencia anterior, así como todos los factores especiales. Por lo tanto, no se trataba de una prohibición, sino de aplicar el criterio de los efectos comerciales. De hecho, sólo ahora, en las negociaciones de Doha, los gobiernos Miembros de la OMC están listos para declarar ilegales todas las subvenciones a la exportación de productos agrícolas, dado que el Acuerdo sobre la Agricultura solamente prohíbe, en virtud del párrafo 3 del artículo 3 y del artículo 8, las subvenciones a la exportación que están por encima de los niveles de compromiso en materia de desembolsos presupuestarios y cantidades especificados en las Listas de los Miembros.

En cuanto a las subvenciones a la exportación de productos no primarios, el párrafo 4 de la sección B del artículo XVI decretó una prohibición, con efecto a partir del 1º de enero de 1958 o lo más pronto posible después de esta fecha, de las subvenciones a la exportación que tuviesen como consecuencia "rebajar [el] precio de venta de exportación [de un producto que no fuese un producto primario] a un nivel inferior al del precio comparable pedido a los compradores del mercado interior por el producto similar". La mayoría de las partes contratantes del GATT no aplicaron con prontitud esta prohibición, lo que llevó al establecimiento de un Grupo de Trabajo sobre las disposiciones del apartado 4 del artículo XVI que presentó un informe en 1960²⁹⁸ y preparó un proyecto de Declaración en la que se da carácter efectivo a las disposiciones del párrafo 4 del artículo XVI.²⁹⁹ En su informe, el Grupo de Trabajo elaboró una lista no exhaustiva de medidas consideradas subvenciones a la exportación del tipo de las que quedarían prohibidas con arreglo al párrafo 4 del artículo XVI.³⁰⁰ Solamente 17 partes contratantes aceptaron la Declaración, que entró en vigor el 14 de noviembre de 1962. Si bien, más adelante, con el Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio se amplió la prohibición de otorgar subvenciones a la exportación de productos no primarios a más partes contratantes, hasta que entró en vigor el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay en 1995, no quedó plenamente institucionalizada la prohibición de las subvenciones a la exportación de productos no agrícolas, aunque con ciertas excepciones y períodos de aplicación para los países en desarrollo y con economías en transición.

²⁹⁷ A los efectos del artículo XVI, los productos primarios estaban definidos como "todo producto agrícola, forestal o de la pesca y cualquier mineral, ya sea que se trate de un producto en su forma natural, ya sea que haya sufrido la transformación que requiere comúnmente la comercialización en cantidades importantes en el mercado internacional". Véase la nota interpretativa 1 a la sección B del artículo XVI del GATT.

²⁹⁸ GATT IBDD S9/199.

²⁹⁹ GATT IBDD S9/33.

³⁰⁰ Esta lista fue la precursora de la Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación, contenida en el Anexo I del Acuerdo SMC de la OMC.

Esta asimetría en el trato de las subvenciones otorgadas a los productos primarios y no primarios reflejaba los intereses de las principales partes contratantes del GATT en esa época, y ha sido motivo de controversia desde entonces. No hay teoría económica que apoye la idea de que las subvenciones a los productos primarios están intrínsecamente más justificadas que las subvenciones a los productos no primarios. Si acaso, la lógica apuntaría en dirección opuesta, habida cuenta del argumento de la industria incipiente para proteger las actividades manufactureras en las etapas iniciales del desarrollo industrial. Volveremos a abordar esta cuestión más adelante.

b) El Acuerdo de la Ronda de Tokio (Código de Subvenciones)

Tras las modificaciones del artículo XVI del GATT introducidas en el Período de Sesiones de Revisión de 1955 y la Declaración de 1960 por la que se dio efecto a las disposiciones del párrafo 4 del artículo XVI, el siguiente gran paso en la formulación de normas sobre subvenciones se dio en la Ronda de Tokio, al adoptarse el Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXXIII, conocido como el Código de Subvenciones, que entró en vigor el 1º de enero de 1980. El Código sólo se aplicaba a las partes contratantes que decidieron firmarlo.³⁰¹ Fueron más las partes contratantes que aceptaron el Código que las que aceptaron la Declaración de 1960.

El Código de Subvenciones confirmó la prohibición de las subvenciones a la exportación de productos no primarios, de cuyo ámbito estaban excluidos los productos minerales. Además, introdujo una lista ilustrativa de subvenciones a la exportación. Esta lista, que se basaba en la lista contenida en el informe del Grupo de Trabajo de 1960, representa el primer intento explícito por definir las subvenciones en el texto del GATT, aunque solamente con respecto a las subvenciones a la exportación y mediante una detallada descripción no exhaustiva de determinadas intervenciones. El Código también elaboraba algunas normas relativas a los efectos desfavorables, y contenía disposiciones sobre el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo signatarios.

El Código de Subvenciones introdujo normas más detalladas relativas a las medidas compensatorias (cuya base es el artículo VI del GATT), en particular con respecto a los procedimientos relacionados con las investigaciones en materia de derechos compensatorios y las normas para determinar si las subvenciones causaban o amenazaban causar un daño importante.

c) Los Acuerdos de la Ronda Uruguay pertinentes a las subvenciones

i) *El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*

El Acuerdo SMC tuvo repercusiones de gran alcance, tanto por las modificaciones sustantivas que introdujo en las disciplinas relativas a las subvenciones como por el hecho de que, en virtud del "todo único", el nuevo Acuerdo se aplicaba a todos los Miembros de la OMC. En él se definieron por primera vez las subvenciones y se expusieron de forma más pormenorizada las disciplinas relativas a las subvenciones, clasificando las subvenciones en tres categorías (prohibidas, recurribles y no recurribles).³⁰² También se elaboraron definiciones, conceptos y metodologías relacionados con los efectos desfavorables, y se establecieron normas de procedimiento para las medidas correctivas multilaterales. El Acuerdo amplió y desarrolló las normas de procedimiento y sustantivas vigentes sobre la utilización de medidas compensatorias.

Los Miembros esperaban que al agregarse esta precisión aumentarían la certidumbre y la previsibilidad de las normas, lo que contribuiría a limitar la utilización de las subvenciones que causaban distorsiones del comercio. Análogamente, esperaban que las aclaraciones de las normas compensatorias ayudasen a garantizar que esas medidas sólo se utilizaran cuando estuviesen justificadas. Como componente integral de estas disciplinas y normas, la Parte VII del Acuerdo SMC establece disposiciones más estrictas en materia de notificación y vigilancia, es decir, disposiciones relativas a la transparencia (una característica de las normas de la OMC en

³⁰¹ Veinticuatro países ratificaron el Código. Algunos de ellos lo hicieron con reservas y excepciones.

³⁰² El denominado enfoque de "semáforo" de subvenciones de luz roja, ámbar y verde.

todas las esferas normativas). Como se indica con cierto detalle en la sección E, a menudo la información disponible sobre las subvenciones ha sido incompleta o inexistente, pese a las obligaciones establecidas en esta esfera. Esto representa una grave laguna en la práctica de la OMC en una esfera de política importante.

Como ya se ha dicho, en virtud del “todo único”, las normas sobre subvenciones se aplicaban a todos los Miembros, lo cual imponía considerables obligaciones adicionales a los países en desarrollo, especialmente a los que no habían sido partes en el Código de la Ronda de Tokio. Para mitigar este impacto, el Acuerdo SMC contiene amplias disposiciones sobre el trato especial y diferenciado. Como veremos en el análisis que se presenta a continuación, estas disposiciones se han abordado en el debate más amplio sobre el “margen para el desarrollo” con arreglo a las normas comerciales.

Volviendo a la estructura básica del Acuerdo, hay que señalar en primer lugar que los conceptos de “subvención” y “especificidad”, que figuran en los artículos 1 y 2, respectivamente, son fundamentales en todo el Acuerdo. Definen qué medidas están sujetas a las disciplinas multilaterales en materia de subvenciones, incluidas las medidas correctivas. El artículo 1 del Acuerdo SMC dispone que se considerará que existe subvención cuando haya una contribución financiera de un gobierno o cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios, y con ello se otorgue un beneficio, y que esa subvención estará sujeta al Acuerdo cuando sea “específica”. El artículo 2 define el concepto de especificidad, que se considera que existe cuando el acceso a la subvención se limita, explícitamente o *de facto*, a determinadas empresas.³⁰³

Como ya se ha indicado, el Acuerdo SMC establecía tres categorías de subvenciones específicas cuando entró en vigor: prohibidas, recurribles (permitidas, pero susceptibles de ser impugnadas) y no recurribles (permitidas y protegidas de toda impugnación). Se presume de manera irrefutable que las subvenciones prohibidas (véase *infra*) distorsionan el comercio. Se consideraba, estableciendo una presunción salvo prueba en contrario, que determinados tipos de subvenciones de la categoría de subvenciones recurribles causaban un perjuicio grave. Además de las subvenciones recurribles respecto de las cuales existía una presunción de perjuicio grave, otras subvenciones de la categoría de las subvenciones recurribles podían ser objeto de medidas correctivas aplicadas por los interlocutores comerciales si se demostraba que tenían efectos comerciales desfavorables de un tipo definido, a saber, perjuicio grave, daño a la rama de producción de un Miembro importador, o anulación o menoscabo de las ventajas. La diferencia entre las subvenciones recurribles que se suponía, salvo prueba en contrario, que causaban un perjuicio grave y las demás subvenciones recurribles giraba en torno a la cuestión de dónde recaía la carga de la prueba. Las subvenciones no recurribles se consideraban no específicas en el sentido del artículo 2 o para cumplir algunos otros requisitos especificados relacionados con su forma y finalidad. Estas últimas comprendían determinadas subvenciones relacionadas con la investigación, subvenciones regionales y subvenciones relacionadas con el medio ambiente.

Las disposiciones del Acuerdo SMC sobre la presunción, a reserva de impugnación, de perjuicio grave (disposiciones “calificativas”) en las categorías de subvenciones recurribles y no recurribles estaban sujetas a examen después de cinco años. Las disposiciones no fueron renovadas, por lo que dejaron de tener efecto el 1º de enero de 2000, de modo que el Acuerdo se refería únicamente a dos categorías de subvenciones, las subvenciones prohibidas y las recurribles.

Ambas categorías de subvenciones pueden ser impugnadas mediante procedimientos multilaterales de solución de diferencias o con la imposición de derechos compensatorios. En los procedimientos de impugnación multilaterales a través del mecanismo de solución de diferencias, la parte reclamante debe demostrar que la medida es una subvención prohibida, en cuyo caso debe ser retirada, o que la medida es una subvención recurrible que ha tenido efectos desfavorables en el comercio, en cuyo caso la medida debe ser retirada o sus efectos desfavorables eliminados. En el caso de las medidas compensatorias, el Miembro importador debe llevar a cabo una investigación que demuestre que las importaciones subvencionadas dañan su rama de producción nacional.

³⁰³ El apartado c) del párrafo 1 del artículo 2 establece los parámetros para determinar los casos en que las subvenciones que no son explícitamente específicas son específicas *de facto*.

El Acuerdo SMC prohíbe dos tipos de subvenciones: 1) subvenciones a la exportación, y 2) subvenciones al contenido local o subvenciones para la sustitución de las importaciones. Las subvenciones a la exportación son las que están supeditadas *de jure* o *de facto* a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones. Hay una lista ilustrativa de determinadas subvenciones a la exportación anexa al Acuerdo. Las subvenciones al contenido local son las que están supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones.

Estas prohibiciones no son nuevas. Como se ha señalado anteriormente, los países desarrollados ya habían aceptado la prohibición de las subvenciones a la exportación en el decenio de los 60 con arreglo al artículo XVI del GATT. De manera análoga, la prohibición aplicada a las subvenciones al contenido local puede encontrarse en el párrafo 4 del artículo III del GATT, relativo al trato nacional, concretamente la prohibición aplicada a las medidas que favorecen el empleo de productos nacionales. Las principales modificaciones introducidas en este sentido por el Acuerdo SMC se refieren a la ampliación de estas prohibiciones (aunque con sujeción a un considerable trato especial y diferenciado) a todos los países en desarrollo Miembros y Miembros en transición, así como la creación de un mecanismo rápido (tres meses) de solución de diferencias para las reclamaciones relativas a las subvenciones prohibidas. Las prohibiciones no surtían efecto inmediatamente. En el caso de las subvenciones a la exportación, los Miembros desarrollados disponían de tres años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo SMC para eliminar las subvenciones prohibidas, mientras que los países en desarrollo y en transición podían acogerse a períodos de transición más largos.

Éstas y otras disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo figuran en la Parte VIII del Acuerdo, que consta de un artículo (artículo 27) de 15 párrafos. En lo que respecta a las subvenciones a la exportación, los países en desarrollo Miembros que cumplen los criterios del Anexo VII están exentos de la prohibición de las subvenciones a la exportación establecida en el artículo 3. Éstos incluyen los países menos adelantados (PMA) definidos por las Naciones Unidas y un grupo de países con un PNB per cápita inferior al umbral establecido en el párrafo b) del Anexo VII. Los demás países en desarrollo Miembros podían mantener sus subvenciones a la exportación por un período de ocho años contados a partir de la entrada en vigor del Acuerdo y con sujeción a otras condiciones establecidas en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo SMC. El párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo SMC también contiene un mecanismo para que los países en desarrollo Miembros puedan solicitar al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias prórrogas del período de utilización de subvenciones a la exportación, con exámenes anuales por el Comité de cualesquiera prórrogas, y un período de gracia final de dos años para eliminar la medida si después de un examen no se otorga la prórroga. En cambio, el período de transición más largo para las subvenciones al contenido local, de siete años, no era prorrogable, y por lo tanto, actualmente, la prohibición de estas subvenciones se aplica plenamente a todos los Miembros.

Estas disposiciones sobre trato especial y diferenciado aplicadas a las subvenciones a la exportación fueron objeto de las Decisiones Ministeriales sobre las cuestiones relacionadas con la aplicación adoptadas en noviembre de 2001 en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha. En una de estas Decisiones, los Miembros acordaron un procedimiento simplificado para la concesión de las prórrogas previstas en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo SMC a determinados países en desarrollo.³⁰⁴ Este procedimiento figura en un documento³⁰⁵ adoptado con arreglo al párrafo 10.6 de la Decisión Ministerial de Doha sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación. El Acuerdo SMC no guarda silencio sobre el impacto de las subvenciones a la exportación permitidas. Los párrafos 5 y 6 de su artículo 27 disponen que las subvenciones a la exportación permitidas de los Miembros en desarrollo (incluidas las permitidas en virtud de las prórrogas previstas en el párrafo 4 del artículo 27) deben ser eliminadas con respecto a un producto particular si el Miembro otorgante de la subvención alcanza una situación de "competitividad en las exportaciones" de ese producto. En otra decisión sobre la aplicación adoptada por los Ministros, los Miembros reinterpretaron el umbral del PNB previsto en el Anexo VII, y crearon un mecanismo para que los Miembros enumerados en el Anexo VII vuelvan a estar incluidos en ese Anexo tras la graduación si su PNB se sitúa por debajo del umbral.

³⁰⁴ Decisión relativa al procedimiento para la concesión de las prórrogas previstas en el párrafo 4 del artículo 27 a determinados países en desarrollo Miembros. Véanse el párrafo 10.6 del documento de la OMC WT/MIN(01)/17 y el documento de la OMC G/SCM/39.

³⁰⁵ G/SCM/39.

Dado que este Informe se centra en las subvenciones, no seguiremos analizando los derechos compensatorios a que pueden recurrir los Miembros con arreglo a estos acuerdos. Huelga decir que los derechos compensatorios pueden imponerse a un producto subvencionado hasta la cuantía estimada de la subvención, siempre que se establezca, mediante una investigación debidamente realizada, que la subvención causa o amenaza causar un daño importante a una rama de producción nacional establecida o causa un retraso importante en la creación de una rama de producción. Como ya se ha señalado, estas disposiciones se han ido modificando con los años. Gran parte de los debates y negociaciones que propiciaron estas modificaciones se celebraron en el contexto de los derechos antidumping y luego se hicieron extensivos previo acuerdo a las disposiciones relativas a los derechos compensatorios. Entre las modificaciones introducidas en las normas figuran la elaboración de las prescripciones aplicables en una investigación, el cálculo del beneficio obtenido de distintas formas de subvenciones, la existencia o amenaza de daño y el establecimiento de relaciones causales entre las subvenciones y sus efectos en las ramas de producción nacionales.

ii) *El Acuerdo sobre la Agricultura*

El Acuerdo sobre la Agricultura a que se llegó gracias a la Ronda Uruguay ha sido el intento más completo que se ha hecho hasta ahora por formular normas multilaterales explícitas para el comercio agrícola. Distintas disposiciones abordaban cada uno de los tres pilares de política definidos en el Acuerdo: acceso a los mercados, ayuda interna y subvenciones a la exportación. Las dos últimas de estas categorías son pertinentes para las subvenciones definidas en el presente Informe. Los compromisos de reducción de la ayuda interna se expresan en términos de una medida global de la ayuda (MGA) y se incluyen en las Listas de Niveles de Compromiso Anuales y Final Consolidados de los Miembros, con la excepción de las subvenciones de los compartimentos azul y verde. Las subvenciones a la exportación se definen simplemente como subvenciones supeditadas a la actuación exportadora, con arreglo al párrafo e) del artículo 1. Sin embargo, el artículo 9 del Acuerdo no hace ninguna referencia específica a medidas particulares como la colocación de existencias a precios no comerciales, las subvenciones a la comercialización, las subvenciones a los costos de transporte y las subvenciones a los productos agrícolas que son insumos utilizados en los productos exportados.

Las disposiciones relativas a las subvenciones en el sector de la agricultura se diferencian de las aplicables a los productos no agrícolas en dos aspectos importantes. En primer lugar, el Acuerdo sobre la Agricultura prevé compromisos de reducción de las medidas de ayuda interna y de las subvenciones a la exportación. Conceptualmente estos compromisos son comparables a los compromisos que se solían contraer en las rondas de negociaciones sobre los aranceles a la importación y no tienen una contrapartida en el sector no agrícola, ni tampoco en el sector de los servicios. En segundo lugar, los compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación obedecen al hecho de que, a diferencia de las subvenciones a las manufacturas, los esfuerzos iniciales por disciplinar la protección de la agricultura no contemplaban la posibilidad de eliminar por completo las subvenciones a la exportación. Pese a ello, en la Sexta Reunión Ministerial de la OMC, celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005, los Miembros acordaron la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas para 2013.

Entre los detalles del Acuerdo sobre la Agricultura, se observan varias características únicas en lo que muchos consideran un acuerdo sumamente complejo. Los compromisos en materia de ayuda interna se distinguen en función del grado en que se estima que distorsionan los mercados. Existen los llamados compartimentos verde, ámbar y azul, que determinan los compromisos de reducción de las subvenciones. Las subvenciones del compartimento verde son las más disociadas de las decisiones relativas a la producción -tales como los pagos directos de ingresos- por lo que no están sujetas a los compromisos de reducción en el marco de la MGA. Las subvenciones del compartimento verde deben financiarse con cargo a los ingresos públicos (en lugar de cargas para los consumidores) y no deben contener ningún elemento de sostenimiento de los precios. La idea de que deberían desvincularse de la producción apunta hacia la no especificidad, concepto fundamental para la definición de subvenciones contenida en el Acuerdo SMC, y como hemos dicho en otras partes, crucial para una apreciación económica de los efectos de las subvenciones.

Se considera que las subvenciones del compartimento ámbar son las mayores causantes de distorsión directa del comercio y más allá de un determinado nivel *de minimis*, están sujetas a compromisos de reducción de la

MGA. Las subvenciones del compartimento azul constituyen una subcategoría de medidas del compartimento ámbar, pero se tratan de otra forma en lo que respecta a los compromisos de liberalización. Cabe considerar que las subvenciones del compartimento azul causan distorsión del comercio, pero dependen de limitaciones de la producción. Estas subvenciones no están incluidas en la MGA. En las negociaciones se está hablando mucho de la manera en que deberían definirse estas categorías diferentes y qué limitaciones deberían imponerse a la exención de las medidas de los compromisos de reducción. En el presente Informe no se pretende hacer un análisis sistemático de éstos o de otros aspectos de lo que constituye un proceso de negociación complejo y sumamente polémico en la Ronda de Doha.

El Acuerdo sobre la Agricultura también contiene una serie de disposiciones sobre trato especial y diferenciado, que implican menores compromisos de liberalización y umbrales *de minimis* más elevados. Los países menos adelantados han quedado exentos de la obligación de contraer compromisos de liberalización del comercio. Los países en desarrollo se han mostrado ansiosos por asegurarse de que una situación de gran dependencia respecto de la agricultura no se vea complicada de ningún modo por compromisos de liberalización, por lo que insisten en que haya flexibilidad en los compromisos. En cuanto a la liberalización del comercio por los principales centros de producción agrícola de los países desarrollados, es probable que los países en desarrollo hagan frente a un resultado de signo diverso. En la medida en que la liberalización del comercio, especialmente en lo que respecta a las subvenciones, aumente los precios mundiales, esto representará nuevas oportunidades de producción rentable para algunos y quizá el deterioro de las relaciones de intercambio para otros (importadores netos de productos alimenticios), por lo menos a corto plazo. Este último peligro se reconoce en la referencia a la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios de la Ronda Uruguay contenida en el artículo 16 del Acuerdo sobre la Agricultura.

Muchos comentaristas han señalado la disparidad en el trato de las subvenciones en el sector agrícola y no agrícola -por ejemplo, el trato diferente de las subvenciones a la exportación- y han cuestionado las razones a que obedecen esas diferencias, especialmente porque se considera que son contrarias a los intereses de los países en desarrollo. Desde un punto de vista económico, dista de ser evidente que las subvenciones agrícolas otorgadas en los países ricos sean más defendibles que las subvenciones a las manufacturas concedidas en los países en desarrollo. Por lo tanto, es probable que este trato diferente se entienda más fácilmente en función de las asimetrías en el poder de negociación. Sin embargo, este problema está disminuyendo a medida que los países industriales adoptan obligaciones adicionales de reducción y eliminación de las subvenciones.

En lo que se refiere a las medidas correctivas en materia de subvenciones, el artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura contenía una cláusula de la "debida moderación" (conocida comúnmente como la "cláusula de paz"), que exoneraba a las medidas del compartimento verde de los derechos compensatorios y los procedimientos multilaterales de impugnación previstos en el Acuerdo SMC, y que eximía a las medidas de ayuda interna y subvenciones a la exportación de conformidad con el Acuerdo de los procedimientos multilaterales de impugnación establecidos en el Acuerdo SMC durante el período de aplicación.³⁰⁶ Las medidas correctivas existentes en el sector agrícola en lo que respecta a las medidas compensatorias se derivan del Acuerdo SMC y no son diferentes de las medidas correctivas aplicadas a los productos no agrícolas.

iii) *El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*

En el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) se ha adoptado un enfoque de las disciplinas en materia de subvenciones muy diferente al previsto para las mercancías. En el primer caso, hay que señalar que el artículo XV del AGCS, que trata de las subvenciones, es fundamentalmente un mandato de negociación, no un conjunto de normas. Ese artículo pide que se celebren negociaciones en reconocimiento de que las subvenciones pueden distorsionar el comercio y pueden tener una función que desempeñar en el desarrollo. Además, se pide que se reconozca la necesidad de que haya flexibilidad en esta esfera. El mandato de negociación consiste también en considerar la idoneidad de los procedimientos de compensación. Los Miembros están obligados a intercambiar información sobre todas las subvenciones relacionadas con el

³⁰⁶ El período de aplicación a los efectos del Acuerdo sobre la Agricultura era de nueve años contados a partir de 1995 (seis años con respecto al resto del Acuerdo).

comercio de servicios que otorgan a sus proveedores nacionales de servicios. En el artículo XV se establece asimismo el derecho a solicitar la celebración de consultas con otro Miembro si se considera que sus prácticas de subvención tienen efectos comerciales desfavorables.

A falta de disciplinas explícitas relativas a las subvenciones, se plantea la cuestión del alcance real de las disciplinas en materia de subvenciones como resultado de la estructura del AGCS.³⁰⁷ En este caso, lo principal es que existe una determinada disciplina en materia de subvenciones en virtud de las normas de no discriminación, las disposiciones sobre la nación más favorecida y el trato nacional. El trato nacional es especialmente pertinente, puesto que los Miembros pueden consignar compromisos relativos al trato nacional con respecto a determinadas actividades de servicios en modos de suministro especificados. Si estos compromisos no contienen exenciones explícitas que permiten otorgar subvenciones de manera discriminatoria, entonces el principio de trato nacional exigirá que los servicios y los proveedores de servicios nacionales y extranjeros "similares" reciban el mismo trato en relación con las subvenciones. Aunque esta disciplina no regula directamente la concesión de subvenciones, cabe suponer que limitaría el deseo de los gobiernos de otorgar subvenciones.

Esta estructura reglamentaria del AGCS es distinta de la del GATT, ya que el apartado b) del párrafo 8 del artículo III del GATT excluye del alcance del trato nacional las subvenciones a los productos. Lo que a primera vista podría parecer una disciplina más rigurosa del AGCS que la aplicada a los bienes, en realidad no supondrá una gran diferencia a menos que los Miembros hayan optado por contraer compromisos en materia de trato nacional en sectores importantes sin ninguna excepción para las subvenciones.

Los debates acerca de posibles enfoques respecto de las disciplinas relativas a las subvenciones no han avanzado mucho, aunque recientemente varias delegaciones han sugerido que podría ser aceptable usar la definición de subvenciones contenida en el Acuerdo SMC, debidamente modificada, como base de trabajo para llevar adelante las negociaciones.³⁰⁸ Sin duda esto haría avanzar los debates. Otra cuestión que preocupa cada vez más a algunos Miembros es el incumplimiento generalizado de la obligación prevista en el artículo XV de intercambiar información sobre las subvenciones. Se trata de un asunto al que ya nos hemos referido en esta Sección y en la Sección E. La falta de información sobre las prácticas de subvención merma la capacidad de los gobiernos de adoptar decisiones fundadas y hace que sea más difícil lograr progresos en las negociaciones. En el caso particular de los servicios, algunos Miembros han propuesto que se vincule la adopción de una definición de trabajo de subvenciones basada en el Acuerdo SMC con un modelo convenido para la presentación de información relativa a las prácticas de subvención. Es indudable que esto facilitaría la tarea de preparar información para el ejercicio de intercambio de información.

3. SOMETIMIENTO A DISCIPLINAS DEL EMPLEO DE SUBVENCIONES EN EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO – ACUERDO SOBRE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS

El examen realizado en la Sección C del presente Informe ha puesto de manifiesto que, si bien las subvenciones pueden ser medidas distorsionadoras que menoscaban el bienestar social, no necesariamente motivadas por consideraciones puramente económicas, también pueden deberse a que las condiciones del mercado distan de ser perfectas y a disfunciones del mercado, como las economías de escala, las externalidades y la interacción estratégica entre productores monopolistas. ¿Hasta qué punto las normas en materia de subvenciones de la OMC garantizan que, cuando se recurre a las subvenciones, éstas responden a un objetivo de política económicamente idóneo? Cabe preguntarse si esas normas reconocen la existencia de otras opciones de política para lograr los mismos objetivos. Estas son las dos cuestiones que se examinan en la presente subsección.

³⁰⁷ Véase el documento S/WPGR/W/9 de la OMC, de 6 de marzo de 1996, para un análisis más detallado de esta cuestión.

³⁰⁸ Véanse, en particular, los documentos JOB(05)/4, JOB(05)/5 y JOB(05)/96 de la OMC.

Las normas de la OMC en materia de subvenciones delimitan aspectos concretos de un cierto tipo de intervenciones estatales y establecen un conjunto de derechos y obligaciones en torno a esa definición en función de las distorsiones que las medidas provocan en el comercio. Si hubiera que evaluar la utilidad de la definición de forma aislada, el resultado sería muy diferente del que se obtiene con un análisis en el que se tiene en cuenta la amplia gama de políticas y conjuntos de normas concretos que constituyen el Acuerdo sobre la OMC. El hecho es que la definición de subvención ha de entenderse en el contexto de todas las demás normas que regulan la actuación de los gobiernos de los países Miembros, cuyas consecuencias, en teoría, podrían definirse, por lo menos en parte, como resultado de la subvención, si se utilizaran definiciones más amplias del concepto de subvención.

Como se señaló en la Sección B, la definición de subvención que figura en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) no abarca las subvenciones resultantes de la protección en frontera ni de las medidas de reglamentación. Esto es comprensible en el contexto del marco jurídico multilateral, ya que ambos tipos de opciones de política se abordan en otros Acuerdos. Así pues, en la presente Sección se analiza cómo el Acuerdo SMC aborda la posible relación entre los efectos de distorsión del comercio y el fomento del bienestar provocados por las subvenciones y compara este enfoque con el adoptado en los demás acuerdos pertinentes. También se hará referencia a las disposiciones correspondientes del Acuerdo sobre la Agricultura y otros textos legales conexos.

En esta Sección se presta especial atención al objetivo de los países en desarrollo de fomentar el desarrollo industrial, y a ese respecto se pregunta si los Acuerdos proporcionan un margen de actuación suficiente a los países en desarrollo y de qué manera lo hacen. En otros estudios ya se ha hecho hincapié en los posibles efectos negativos de una relación desequilibrada entre las disciplinas relativas a diferentes opciones de política en el marco normativo multilateral. Bagwell y Staiger (2004) sostienen que la introducción de normas más estrictas en el Acuerdo SMC de 1995 habría sido más perjudicial que beneficiosa para el sistema multilateral de comercio. Este razonamiento se basa en la propuesta teórica sobre el bienestar estudiada en la Sección C en relación con la intervención óptima, según la cual, las intervenciones políticas deberían producirse tan cerca como fuera posible del origen del problema que tratan de resolver (disfunción del mercado), para reducir al mínimo la aparición de nuevos casos de disfunción. Si hacemos abstracción por un momento de los aranceles de importación como fuente de ingresos, el argumento es que la imposición de aranceles para proteger una industria incipiente constituye una intervención política de nivel inferior para subvencionar empresas. Bagwell y Staiger sostienen que el sometimiento de las subvenciones a disciplinas más firmes las hace más impracticables, por lo que puede tener un efecto paralizador respecto de nuevos compromisos de acceso a los mercados mediante la reducción de aranceles. Tal resultado acarrea costos sociales. Dicho lo cual, no está claro que una u otra forma de subvenciones prohibidas sea necesariamente la mejor o la única forma de subvención que podría utilizarse como alternativa al arancel, y tampoco es evidente que las normas sobre subvenciones recurribles hayan reducido la incidencia de éstas. La medida en que la aplicación de normas de subvenciones más estrictas ha impedido la concertación de compromisos para reducir aranceles, es evidentemente, una cuestión empírica respecto de la cual carecemos de pruebas. No obstante, sí resulta palmaria la cuestión esencial de que la elección entre diferentes opciones políticas puede ser importante.

a) Identificación de las subvenciones que pueden distorsionar el comercio

Se considera que no todas las subvenciones incluidas en las dos categorías a que se refiere la definición de subvenciones del Acuerdo SMC, a saber, las diferentes formas de transferencias monetarias del gobierno y el suministro público de bienes y servicios, son de la incumbencia del sistema normativo multilateral. En realidad, como se ha señalado anteriormente, cabría esperar, como de hecho ocurre, que sólo se sometan a disciplinas las subvenciones que crean un cierto nivel de distorsión del comercio. El Acuerdo SMC trata de identificar esas subvenciones, en primer lugar, sobre la base de los receptores, por medio de normas relativas a la especificidad y, en segundo lugar, teniendo en cuenta cuán directa es su repercusión en las corrientes comerciales, aplicándose la prohibición a las subvenciones a la exportación y a las subvenciones para la sustitución de importaciones, que son las que tienen mayor impacto directo.

Aunque la definición de subvención que figura en el Acuerdo SMC es similar a las definiciones que se suelen dar en los estudios publicados sobre el particular y en las bases de datos nacionales e internacionales, la jurisprudencia de la OMC pone de relieve que, en la práctica, no es fácil determinar si una política gubernamental concreta se ajusta o no a esa definición. La “especificidad” es un concepto propio de los Acuerdos de la OMC que no se suele emplear en los documentos o estadísticas pertinentes. Así pues, en la presente subsección no sólo se analizan los problemas que surgen en la práctica cuando se trata de identificar la especificidad, sino que también se compara el término con conceptos conexos propios de los análisis económicos.

i) Definición de las subvenciones

El párrafo 1 del artículo 1 establece que existe subvención “cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro” incluida la transferencia directa de fondos u otras formas mencionadas en la Sección B, entre ellas las posibles transferencias directas de fondos o de pasivos, la condonación de ingresos como resultado de exenciones fiscales, y el suministro de bienes o servicios que no sean de infraestructura general o la compra de bienes por parte de un gobierno. Por último, también se considera que existe subvención cuando el gobierno encarga u ordena a una entidad privada la realización de alguna de esas funciones o efectúa pagos a un mecanismo de financiación. El enfoque adoptado en el artículo 1 pone de manifiesto la intención de incluir en la definición de subvención todas las formas posibles en que los gobiernos pueden realizar contribuciones financieras. En la práctica, identificar las subvenciones sigue resultando una tarea ardua por la diversidad de instrumentos a que pueden recurrir los gobiernos para realizar “contribuciones financieras”. Sólo se considera que existe subvención si, además de constituir una contribución financiera, con ella se otorga un beneficio en el sentido del párrafo 1 b) del artículo 1. Una vez más, puede resultar difícil establecer la existencia de ese beneficio, como demuestra la jurisprudencia sobre el particular.

Varios aspectos de la lista de contribuciones financieras que figuran en los párrafos 1 a) 1) i) a iv) del artículo 1 del Acuerdo SMC han sido objeto de controversia. Por ejemplo, se pensó que era necesario establecer una referencia normativa para determinar qué se entendía por ingresos condonados que “en otro caso se percibirían”, tal como se estipula en el párrafo 1 a) 1) ii) del artículo 1 del Acuerdo SMC. A ese respecto, el Órgano de Apelación sostuvo que el trato fiscal otorgado a los ingresos objeto de la medida impugnada debía compararse con el trato dado a ingresos legítimamente comparables. Lo importante a efectos de esta comparación es que el Órgano de Apelación confirmó que podía suceder que no siempre fuera posible identificar una norma tributaria general que pudiera aplicarse a los ingresos en cuestión en ausencia de la medida impugnada.³⁰⁹

La cuestión de determinar si el órgano otorgante constituye un gobierno u otro organismo público en el sentido del Acuerdo SMC también ha sido objeto de diferencias. El tema se abordó, por ejemplo, en el asunto *Corea - Embarcaciones comerciales*, en el que ciertos órganos otorgantes eran instituciones financieras de propiedad estatal. En esa ocasión, el Grupo Especial consideró que el control de un órgano es un criterio importante para determinar si una entidad es un órgano público en el sentido del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC y, por ende, si se aplican sus disposiciones.³¹⁰

Además de los criterios necesarios para definir una contribución financiera, merece también un examen más detenido la alusión que se hace en el párrafo 1 a) del artículo 1 a cualquier forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994. Se trata de una referencia a todo tipo de apoyo que tenga por efecto directo o indirecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera

³⁰⁹ “Por lo tanto, debe haber algún punto de referencia normativo, definido, que permita hacer una comparación entre los ingresos realmente percibidos y los ingresos que “en otro caso” se habrían percibido. Así pues, coincidimos con el Grupo Especial en que el término “en otro caso se percibirían” implica cierto tipo de comparación entre los ingresos que se perciben en virtud de la medida impugnada y los ingresos que se percibirían en alguna otra situación. También coincidimos con el Grupo Especial en que la base de la comparación deben ser las normas fiscales aplicadas por el Miembro en cuestión.” Informe del Órgano de Apelación, “*Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las empresas de venta en el extranjero*”, párrafos 89 a 91.

³¹⁰ “Si una entidad está controlada por el gobierno (u otros organismos públicos), entonces cualquier acción de esa entidad es imputable al gobierno, y por lo tanto debe estar comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC”. Informe del Grupo Especial, *Corea - Embarcaciones comerciales*, párrafo 7.50.

de un país Miembro o reducir las importaciones de este producto en su territorio. Nunca se ha definido con precisión el concepto de sostenimiento de los ingresos o de los precios en ese contexto.³¹¹ Sin embargo, la cuestión se ha discutido en diversos momentos en relación con los elementos de subvención de los precios de sostenimiento en el mercado interno, las subvenciones financiadas con una imposición de carácter no gubernamental, los programas de crédito a la exportación, las tarifas internas de transporte, la exoneración de impuestos, los tipos de cambio múltiples y los ajustes fiscales en frontera.

Ha habido varios casos que se han centrado en la forma de determinar que se ha otorgado un beneficio.³¹² En el asunto *Canadá - Aeronaves civiles*, el Órgano de Apelación confirmó la conclusión del Grupo Especial de que una contribución financiera tenía que colocar al receptor en una situación mejor de la que habría tenido de no existir esa contribución y de que la base apropiada para proceder a una comparación al respecto era el mercado a fin de determinar si se había otorgado un “beneficio” en el sentido del párrafo 1 b) del artículo 1 del Acuerdo SMC y, por tanto, si la medida podía distorsionar el comercio.³¹³ Esa interpretación llevó al Órgano de Apelación, en relación con los asuntos *Estados Unidos - Plomo y bismuto II* y *Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos originarios de las CE*, a concluir que no se considera que los activos de una empresa de propiedad estatal que ésta pudiera haber adquirido previamente con una “contribución financiera” del gobierno y posteriormente vendido a un precio de mercado justo en el curso de la privatización confieran un beneficio a la empresa compradora. En el caso *Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos originarios de las CE*, el Órgano de Apelación declaró además que “al pagar por el equipo el precio justo de mercado, se reembolsa su valor en el mercado, con independencia de la utilidad que la empresa pueda obtener del equipo” (párrafo 102). Sin embargo, en los párrafos 126 y 127, advirtió de que una privatización llevada a cabo en condiciones de plena competencia y por el valor justo de mercado podía tener como consecuencia la extinción del beneficio, pero que no ocurría necesariamente así en todos los casos, es decir, sólo existía una presunción refutable de que el beneficio dejaba de existir después de la privatización.

ii) *La especificidad de las subvenciones*

Como se ha indicado anteriormente, el Acuerdo SMC sólo tiene por objeto someter a disciplinas el uso de subvenciones que son “específicas”, según la definición contenida en su artículo 2. Una subvención se considera “específica” si el acceso a ésta se limita explícitamente a determinadas empresas; en cambio, si el derecho a obtener subvención se basa en criterios objetivos y condiciones de neutralidad, que son de carácter económico y de aplicación horizontal, como el tamaño de la empresa³¹⁴, y si ese derecho a obtener subvención es automático, entonces no existe especificidad.³¹⁵ No obstante, en el artículo 2 del Acuerdo SMC se reconoce que un programa de subvención puede tener una apariencia de no especificidad de acuerdo con esos principios, pero puede resultar específico en su forma de aplicación. Así pues, en el párrafo 1 c) del artículo 2 se señalan algunos de los factores que deben examinarse a ese respecto, tales como la utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas o la forma en que la autoridad otorgante ha ejercido facultades discrecionales al hacer adjudicaciones.

³¹¹ Cabe señalar como importante excepción al respecto el caso de Australia contra Francia de 1958 en el que Australia alegó que Francia subvencionaba las exportaciones de trigo y harina (IBDD 57/46, párrafos 8 a 14). El Grupo Especial concluyó que el régimen francés, que incluía elementos de sostenimiento de los precios, constituía un subsidio.

³¹² El artículo 14 establece directrices para calcular el “beneficio”. Este artículo ha sido una referencia importante en los asuntos relacionados con medidas compensatorias.

³¹³ “Creemos también que la palabra ‘beneficio’, tal como se utiliza en el párrafo 1 b) del artículo 1, implica algún tipo de comparación. Esto debe ser así, porque no puede haber un ‘beneficio’ para el receptor a menos que la ‘contribución financiera’ lo coloque en una situación mejor que la que habría tenido de no existir esa contribución. A nuestro juicio, el mercado proporciona una base de comparación apropiada al determinar si se ha otorgado un ‘beneficio’, porque los posibles efectos de distorsión del comercio de una ‘contribución financiera’ pueden identificarse determinando si el receptor ha recibido una ‘contribución financiera’ en condiciones más favorables que las que hubiera podido obtener en el mercado.” Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Aeronaves civiles*, párrafo 157.

³¹⁴ Sin embargo, en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo se puntualiza que se considerarán específicas las subvenciones que se limitan a determinadas empresas situadas en una región geográfica designada.

³¹⁵ La nota a pie de página 2 del Acuerdo aclara que las condiciones deben ser de carácter económico y de aplicación horizontal.

En el Acuerdo no se indica explícitamente si la especificidad se refiere a los receptores o a los beneficiarios de las subvenciones. Como se señaló en la Sección B, los receptores directos de una subvención no son necesariamente sus únicos beneficiarios. En realidad, parte del beneficio puede “transferirse” a otros de acuerdo con la terminología jurídica empleada en este contexto. En el asunto *Estados Unidos - Madera blanda IV* se planteó esa cuestión de la forma siguiente:

“Cuando se otorga una subvención a productos que son insumos, y los derechos compensatorios se imponen sobre productos elaborados, el receptor inicial de la subvención y el productor del producto objeto de los derechos compensatorios pueden no ser el mismo. En ese caso existe un receptor directo del beneficio: el productor del insumo. Después, cuando el insumo se elabora, el productor del producto elaborado es un receptor indirecto del beneficio, a condición de que pueda determinarse que el beneficio derivado de la subvención otorgada al insumo se transfiere, por lo menos parcialmente, al producto elaborado.”³¹⁶

Otra cuestión que se plantea en relación con la especificidad es cómo determinar en la práctica que toda la gama de beneficiarios de una subvención es “específica” para “determinadas empresas” o para una región concreta, frente a las “no específicas”. Por “determinadas empresas” se entiende “una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción”. En consecuencia, la identificación de una “rama de producción” puede ser importante para establecer la especificidad en casos concretos³¹⁷, pero en el Acuerdo no se define el término “ramas de producción”. En el asunto *Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (upland)*, el hecho de que la elegibilidad para un determinado programa gubernamental se limitaba *de facto* a un subgrupo de cultivos agrícolas básicos contribuyó a la determinación de especificidad según lo dispuesto en el artículo 2 del Acuerdo SMC. En el asunto *Estados Unidos - Madera blanda IV*, el Grupo Especial consideró que la “rama de producción de productos de la madera” constituía a lo sumo un grupo limitado de ramas de producción. La especificidad *de facto* puede determinarse también sobre la base del número de empresas que se benefician realmente de un programa gubernamental, como en el caso *CE - Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para DRAM*, en el que el hecho de que sólo 6 de 200 empresas que reunían las condiciones se beneficiaron de un programa de subvenciones sirvió para determinar la existencia de especificidad.

En el contexto de los análisis realizados en las Secciones C y D, se plantea también la cuestión de la forma en que se relaciona el término “especificidad” con los conceptos de distorsión del comercio y fomento del bienestar social. El texto del Acuerdo SMC parte de la premisa de que las subvenciones específicas pueden producir distorsión del comercio. En realidad, cuanto más se concreten los posibles beneficiarios de una subvención, más concentrado será el efecto de ésta sobre el precio relativo. En muchas circunstancias, podría considerarse que esto implica una mayor probabilidad de que la subvención sea distorsionadora y menos justificable económicamente. Por ejemplo, la concesión de una subvención a una única rama de producción y no a diversas ramas puede conferir una ventaja limitada que no refleja la medida frente a una determinada disfunción del mercado. Cuanto más amplia sea la definición de los receptores de una subvención, más “disperso” y superficial será el posible impacto de ésta.

En cambio, el examen realizado en la Sección D demuestra que tal vez los gobiernos deseen centrarse en las subvenciones con la mayor precisión posible a fin de corregir determinadas fallas del mercado, evitando, al mismo tiempo, efectos secundarios no deseados. A primera vista, parece haber una contradicción. Sin embargo, el Acuerdo SMC deja margen para centrarse en las subvenciones, según los criterios que empleen los gobiernos para ello. Como se demostrará a continuación, se considera que ciertos criterios, como los resultados de exportación, guardan una relación evidente con la distorsión del comercio, y, por lo tanto, están prohibidos, mientras que otros, como los criterios objetivos, pueden hacer que una determinada subvención quede completamente excluida del ámbito de aplicación del Acuerdo SMC.

³¹⁶ Documento de la OMC WT/DS257/AB/R, párrafo 143.

³¹⁷ La cuestión de “rama de producción” no se plantea en todos los casos, ya que la especificidad puede también determinarse sobre la base de las empresas o regiones consideradas.

iii) **Subvenciones prohibidas: subvenciones vinculadas a los resultados de exportación o al empleo de productos nacionales**

Los problemas de definición constituyen también un aspecto fundamental del concepto de subvención prohibida, puesto que en el párrafo 3 del artículo 2 del Acuerdo SMC se establece que toda subvención prohibida comprendida en las disposiciones del artículo 3 -es decir, las subvenciones supeditadas a los resultados de exportación o al empleo de productos nacionales- se considerará específica. Cuando un grupo especial establece que la medida adoptada por un gobierno es una contribución financiera que proporciona un beneficio y entra en el ámbito de aplicación del artículo 3, esa medida es automáticamente específica. En la práctica, ese tipo de subvenciones pueden ser objeto de derechos compensatorios o de impugnación por su carácter de medidas ilegales.

Así pues, el Acuerdo adopta el enfoque de que, por definición, las subvenciones centradas directamente en la exportación o en la competencia de las importaciones distorsionan el comercio, por lo que no deben emplearse. Desde el punto de vista económico esto es lógico ya que las fallas del mercado no suelen guardar relación con la actividad exportadora o la competencia de las importaciones. Sin embargo, en los estudios económicos analizados anteriormente se señala que hay excepciones a esta regla. En particular, parece haber pruebas de la existencia de efectos derivados de la exportación y de asimetrías de la información relacionadas específicamente con la actividad exportadora. En los estudios publicados las políticas de promoción de las exportaciones se han justificado en razón de esas deficiencias del mercado. Además, como ya se ha dicho, en el caso de los países en desarrollo, a veces se justifica el recurso a políticas orientadas a la exportación por razones de orden práctico, si no se dispone de instrumentos alternativos o si su utilización resulta excesivamente compleja. A ese respecto, cabe preguntarse si el enfoque consistente en prohibir las subvenciones a la exportación limita las posibilidades de los países en desarrollo de lograr determinados objetivos de política. Esta cuestión se abordará con más detalle posteriormente.

El párrafo 1 a) del artículo 3 del Acuerdo prohíbe las subvenciones a la exportación supeditadas *de jure* o *de facto* a los resultados de exportación. Cuando en la legislación pertinente se indica expresamente que una subvención está supeditada a la exportación, cosa que puede ser poco frecuente en la práctica, no es preciso realizar un análisis detallado de la situación.³¹⁸ Por consiguiente, ha habido muchos casos relacionados con el párrafo 1 a) del artículo 3 que se han centrado en una interpretación de la supeditación *de facto*, especialmente teniendo en cuenta que la nota a pie de página 4 del Acuerdo dispone que "El mero hecho de que una subvención sea otorgada a empresas que exporten no será razón suficiente para considerarla subvención a la exportación en el sentido de esta disposición".

En la práctica no es fácil determinar si una subvención está efectivamente vinculada a la exportación, como demuestra la amplia jurisprudencia existente al respecto. En la diferencia *Canadá - Aeronaves*³¹⁹, tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación consideraron que una medida no debe calificarse de subvención a la exportación por la simple razón de que es una contribución financiera a una empresa con gran tendencia a exportar. Además, el Grupo Especial propuso que se aplicara el criterio "de no ser por" para comprobar la vinculación *de facto* a la exportación, en otras palabras, que la subvención no se habría concedido de no ser porque se preveía que propiciaría la exportación, de lo que se deduce que de hecho la subvención estaba supeditada a la exportación.³²⁰ Una opinión similar fue expresada por el Grupo Especial que se ocupó del

³¹⁸ Un ejemplo de ello es el asunto *Brasil - Aeronaves*, relativo a la financiación del gobierno de las transacciones de exportación de aeronaves por debajo de las condiciones del mercado. El Brasil no negó que la medida fuera, explícitamente, una subvención a la exportación. Su defensa fue que, en su condición de Miembro en desarrollo, tenía derecho a proporcionar subvenciones de ese tipo. Este aspecto del caso se examina con mayor detalle posteriormente.

³¹⁹ "Expresando esta noción de forma más concreta, consideramos que las pruebas fácticas presentadas deben demostrar que si no hubiera habido expectativas de que se realizaran ventas de exportación (es decir, "exportaciones" o "ingresos de exportación") "como consecuencia" de la subvención, ésta no se habría otorgado. En nuestra opinión, esto implica un vínculo firme y directo entre la concesión de la subvención y la creación o generación de ventas de exportación." Informe del Grupo Especial, *Canadá - Aeronaves*, párrafo 9.339.

³²⁰ "Consideramos que las pruebas fácticas presentadas deben demostrar que si no hubiera habido expectativas de que se realizaran ventas de exportación (es decir, "exportaciones" o "ingresos de exportación") "como consecuencia" de la subvención, ésta no se habría otorgado." Informe del Grupo Especial, *Canadá - Aeronaves*, párrafo 9.339.

asunto *Australia - Cuero para automóviles II*, caso en que la medida objeto de la diferencia era la subvención concedida por el Gobierno australiano a una empresa, a condición de que cumpliera ciertos objetivos de venta. Como el volumen total del mercado interno era muy inferior al de los objetivos de ventas, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que la concesión estaba efectivamente vinculada a la exportación, puesto que las ventas internacionales constituían la única forma en que la empresa podría alcanzar los objetivos de ventas. El Grupo Especial consideró que se trataba de un vínculo entre la concesión de las subvenciones y las exportaciones "previstas" por el gobierno.³²¹ Además, la decisión adoptada en relación con el asunto *Estados Unidos - EVE* demostró que, en materia de supeditación a la exportación, no importa que los bienes producidos en el exterior también reúnan las condiciones para beneficiarse de una determinada subvención. En cambio, sí importa que entre los bienes de producción nacional sólo reúnan las condiciones los que se exportan.

b) Reconocimiento de los objetivos de política interna

Como ya se ha dicho, inicialmente el Acuerdo SMC de la Ronda Uruguay contenía un código de colores, el llamado "semáforo", para clasificar los distintos tipos de subvenciones. La luz roja se refería a las subvenciones prohibidas, analizadas anteriormente.³²² La luz ámbar abarcaba las subvenciones que, aunque estaban permitidas, se podían impugnar si tenían efectos desfavorables de determinados tipos, y había una subcategoría de subvenciones (ámbar oscuro) que, salvo prueba en contrario, se presumiría que tenían efectos desfavorables de determinados tipos, concretamente, un perjuicio grave³²³ y que incluía las subvenciones superiores al 5 por ciento del valor de un producto subvencionado, las subvenciones para cubrir pérdidas de explotación (salvo que se tratase de pagos excepcionales), y las subvenciones en forma de condonación directa de la deuda.

Por último, las subvenciones de luz verde, aunque específicas³²⁴, no eran recurribles, es decir, no podían ser objeto de medidas compensatorias o de impugnación multilateral. Se trataba de determinados tipos de asistencia para actividades de investigación, para regiones desfavorecidas y para promover la adaptación de las instalaciones existentes a los nuevos requisitos ambientales.³²⁵ Las condiciones y los criterios para que las subvenciones comprendidas en esa clasificación fueran consideradas no recurribles eran estrictos y pormenorizados y, de hecho, nunca se aplicaron las disposiciones.

Dicho esto, la estructura original del Acuerdo SMC, y, en particular, el trato especial de esos tres tipos de subvenciones socialmente "buenos", reflejaban el reconocimiento por parte de los negociadores de tres de los objetivos de política examinados en la Sección D, en base a los cuales se podía justificar la concesión de subvenciones. A efectos del análisis, hay dos aspectos dignos de mención. Primero, la elección de los objetivos que se mencionan expresamente. Esa lista incluye las actividades de investigación y desarrollo en sentido amplio. En cambio, sólo incluye determinado tipo de subvención ambiental. También incluye la asistencia regional, que en el presente Informe se considera un instrumento que propicia la redistribución. El logro del desarrollo industrial no se menciona explícitamente como objetivo, pero cabría decir que se tuvo en cuenta en la disposición relativa a las subvenciones no recurribles destinadas a la asistencia regional y en las disposiciones del Acuerdo relativas a investigación y desarrollo, que se examinarán con más detalle más adelante.

No obstante, la capacidad de los Miembros para utilizar ese tipo de subvenciones "inocuas" no fue totalmente ilimitada. Si bien no podía recurrirse a medidas compensatorias o al procedimiento de solución de diferencias de la OMC contra esas subvenciones, en el artículo 9 del Acuerdo SMC se contemplaba la posibilidad de

³²¹ Australia - Subvenciones otorgados a los productores y exportadores de cuero para automóviles, Informe del Grupo Especial, WT/DS126/R, adoptado el 16 de Junio de 1999, DSR 1999:III, 951, versión inglesa.

³²² No obstante, esas disposiciones no invalidaron el Acuerdo sobre la Agricultura.

³²³ Las categorías roja y ámbar fueron pertinentes a efectos de la imposición de medidas correctivas multilaterales, respecto de las cuales se establecen las disposiciones correspondientes en el artículo 4, en relación con las subvenciones prohibidas, y los artículos 5, 6 y 7, en relación con los efectos desfavorables, definidos como daño, perjuicio grave, anulación o menoscabo de las ventajas. Desde la expiración de las subvenciones no recurribles, pueden aplicarse medidas compensatorias a toda subvención específica, tanto prohibida como recurrible, de conformidad con las normas y procedimientos aplicables.

³²⁴ Las disposiciones relativas a las subvenciones no recurribles también se referían al hecho de que las subvenciones no específicas eran no recurribles, lo que resultaba ser una mera confirmación de lo que de todas formas se contemplaba en el párrafo 2 del artículo 1.

³²⁵ Párrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo SMC.

celebrar consultas y someter la cuestión al Comité SMC cuando un programa de subvenciones no recurrible tuviera efectos desfavorables graves para la rama de producción nacional de otro Miembro, a pesar de cumplir plenamente los criterios para ser considerado no recurrible. Así pues, incluso en este caso en las normas se tuvieron en cuenta los posibles efectos de distorsión del comercio. La situación es similar en lo que respecta a las normas establecidas en otros ámbitos, en cuyo caso en las disposiciones de la OMC se suele exigir que los Miembros empleen diversas medidas de la forma que menos distorsione el comercio. Por ejemplo, el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio dispone que “los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo”. En ese mismo artículo se mencionan explícitamente los objetivos de la seguridad nacional, la prevención de las prácticas que puedan inducir a error y la protección de la salud o la seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal o del medio ambiente.

De forma más general, conforme a lo estipulado en el artículo XX del GATT, los Miembros pueden perseguir una serie de objetivos de política concretos siempre que las medidas que empleen “no se apliquen (...) en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional”. La protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal es uno de los objetivos que se mencionan explícitamente en dicho artículo, al igual que la conservación de los recursos naturales agotables.³²⁶ Aunque, en principio, parecería que el artículo XX se aplica a las subvenciones, en cualquier caso, las normas más específicas del Acuerdo SMC están orientadas explícitamente a corregir las distorsiones del comercio resultantes de las subvenciones.

El trato especial previsto en el Acuerdo SMC para determinadas subvenciones que persiguen objetivos de política de interés social concluyó el 1º de enero de 2000 con la expiración de la categoría de subvenciones no recurribles.³²⁷ Desde entonces, todas las subvenciones específicas abarcadas por el Acuerdo SMC que no están prohibidas, son recurribles. Por tanto, aunque las subvenciones que anteriormente eran recurribles siguen estando permitidas, actualmente pueden ser impugnadas, bien mediante el procedimiento de solución de diferencias de la OMC o mediante la imposición de derechos compensatorios, siempre que el Miembro reclamante pueda demostrar que tienen efectos desfavorables para sus intereses. Como consecuencia de ello, aunque se podrían alegar algunos objetivos de política interior para justificar y proteger la utilización de determinadas subvenciones específicas antes de enero de 2000, después de esa fecha los objetivos de política ya no dan lugar a la aplicación de un trato especial a ningún tipo de subvención específica. En cambio, en esa etapa, la única forma de que una subvención (o sea, una contribución financiera que aporta un beneficio) quede al margen de las medidas compensatorias y del procedimiento de solución de diferencias de la OMC es que sea de tipo no específico. Todas las subvenciones específicas, aunque siguen estando permitidas, pueden ser objeto de medidas compensatorias (por ejemplo, medidas en frontera en un país importador) o de la imposición de acciones multilaterales (retirada o eliminación de los efectos desfavorables) si tienen efectos desfavorables para el comercio. En particular, no se hace referencia a la necesidad de establecer un equilibrio entre los efectos para los interlocutores comerciales y los intereses de los Miembros para fijarse determinados objetivos políticos.

Respecto de la viabilidad de concebir subvenciones no específicas para objetivos de política concretos (por ejemplo, de carácter medioambiental), cabe recordar las disposiciones pertinentes del Acuerdo SMC. En particular, en el párrafo 1 b) del artículo 2 se establece que no existirá especificidad “cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, establezca *criterios o condiciones objetivos* que rijan el derecho a obtener la subvención y su cuantía, (...), siempre que el derecho sea automático y *que se respeten estrictamente* tales criterios o condiciones”. La nota de pie de página 2 de ese artículo aclara que, por criterios o condiciones objetivos se entiende “criterios o condiciones que sean imparciales, que no favorezcan a determinadas empresas con respecto a otras y que sean de carácter económico y de aplicación

³²⁶ Las medidas deben, además, ser “necesarias” o “estar relacionadas con” los objetivos de política, lo que impone otras restricciones respecto del empleo de esas medidas.

³²⁷ Las disposiciones sobre subvenciones no recurribles (artículos 8 y 9 del Acuerdo SMC), así como la categoría ámbra oscuro presuponían disposiciones sobre perjuicios graves (párrafo 1 del artículo 6 del Acuerdo SMC) que se aplicaron durante un período provisional de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo de la OMC, según lo estipulado en el artículo 31 del Acuerdo SMC. Dichas disposiciones podían haberse prorrogado, en su forma original o modificadas, mediante consenso del Comité SMC. El Comité no llegó a un consenso al respecto, por lo que las medidas expiraron al terminar ese plazo de cinco años.

horizontal; cabe citar como ejemplos el número de empleados y el tamaño de la empresa". Esas son las condiciones que deberían cumplirse estrictamente para que cualquier subvención con un determinado objetivo de política no corra peligro de ser objeto de medidas compensatorias a instancias de otros Miembros.

c) Impugnación de las subvenciones recurribles

Las subvenciones recurribles, como las subvenciones prohibidas, pueden ser impugnadas mediante el procedimiento de solución de diferencias de la OMC (aunque con diferentes cargas probatorias y diferentes recursos³²⁸), o ser objeto de medidas compensatorias si puede demostrarse que causan o amenazan causar daño a la industria nacional del país importador. Parece probable que la existencia de esos recursos inhiba el uso de las subvenciones ilegítimas y limite la cuantía de las subvenciones que, por lo demás, podrían proporcionarse mediante subvenciones permitidas. Según cada situación concreta, esas subvenciones reducidas, así como los recursos impuestos para compensar la subvención otorgada, pueden tener efectos sociales positivos o negativos. Cuando se opta por una medida compensatoria, en realidad la subvención se convierte simplemente en una transferencia del tesoro público del país exportador al del país importador, en otras palabras, representa una pérdida de recursos desde la perspectiva del país exportador.

Con las disposiciones relativas a las medidas compensatorias, como las normas antidumping, se trata de lograr un compromiso entre los intereses del productor y los del consumidor. Desde la perspectiva del consumidor, la imposición de un derecho compensatorio aumenta los precios de importación y representa un costo, de lo que se deduce que el nivel permisible de compensación no es ilimitado. El nivel máximo es la cuantía de la subvención estimada del producto. Desde el punto de vista del productor, los derechos compensatorios ofrecen un margen adicional para aumentar los precios internos. En los análisis económicos clásicos se preguntaría por qué el productor habría de beneficiarse de la protección implícita en la medida sobre derechos compensatorios siendo así que, a primera vista, ésta supone una pérdida de bienestar para la economía. Por consiguiente, la defensa de los derechos compensatorios requiere una argumentación que explique por qué debería aceptarse el lastre que supone para la economía una restricción del comercio. El argumento que se suele aducir para justificar ese tipo de intervención gira en torno a la presencia de algunos tipos de externalidades o deficiencias del mercado. En el caso de las medidas contra el dumping y las subvenciones, debe tenerse en cuenta, además, que las ventas se realizan a precios inferiores a los costos, con la intención estratégica de eliminar la competencia a fin de poder ejercer prácticas de fijación monopolística de precios en el futuro. Las argumentaciones en torno a esas cuestiones han proliferado en la bibliografía sobre este particular. A los efectos del presente Informe, baste decir que los efectos potencialmente restrictivos de los recursos contra las subvenciones (tanto multilaterales como compensatorios) pueden significar mayor o menor bienestar para los países exportadores e importadores y que los efectos de ese bienestar pueden ir en dirección opuesta en esas dos categorías de países.

Para obtener un recurso multilateral contra una subvención recurrible debe establecerse la existencia de un efecto desfavorable en el sentido del artículo 5 del Acuerdo SMC, a saber, daño a la rama de producción de otro Miembro (norma que también se aplica en el caso de las medidas compensatorias), perjuicio grave a los intereses de otro Miembro, o anulación o menoscabo de las ventajas directas o indirectas resultantes para otros Miembros del GATT. Además, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 6 del mencionado Acuerdo, puede establecerse la existencia de perjuicio grave sobre la base de alguna de las cuatro circunstancias siguientes: desplazamiento u obstaculización de otro Miembro en el mercado del Miembro que concede la subvención; desplazamiento u obstaculización de las exportaciones de otro Miembro al mercado de un tercer país; contención de la subida de los precios o reducción de los precios significativas, subvaloración de precios

³²⁸ En el caso de una subvención prohibida, en el curso de la solución de la diferencia no es necesario probar la existencia de efectos desfavorables. El único requisito es probar que la medida se ajusta a la definición de subvención prohibida. El recurso multilateral obligatorio en el caso de una subvención prohibida es que el Miembro que concede esa subvención la retire sin demora. Sin embargo, cuando se trata de una subvención recurrible, es preciso probar los efectos desfavorables para el comercio en relación con un producto específico en un mercado concreto en el que los productos subvencionados compiten. El recurso multilateral para el caso de una subvención recurrible, a diferencia de las subvenciones prohibidas, es que el Miembro que concede esa subvención debe elegir entre retirar la subvención o eliminar los efectos desfavorables. En el último caso, el Miembro adoptaría alguna medida correctiva para contrarrestar los efectos desfavorables del comercio que se hubieran detectado (que, como se ha observado, se refieren a un producto específico en un mercado concreto) mientras la subvención en cuestión seguiría vigente (pudiendo también adjudicarse a otros productos y/o mercados respecto de los cuales no se hubiera alegado o probado la existencia de efectos desfavorables).

o pérdidas de ventas significativas en cualquier mercado; y el aumento de la participación en el mercado mundial del Miembro que otorga la subvención con respecto a un determinado producto primario o básico.

La jurisprudencia de la OMC en la práctica demuestra que no es fácil demostrar la existencia de esos efectos desfavorables. Teniendo en cuenta la dependencia de la cuantificación que refleja ese artículo y el proceso de reunión de información sobre el perjuicio grave previsto en el Anexo V del Acuerdo, los datos y los análisis cuantitativos han tenido gran importancia en el procedimiento de los grupos especiales. Uno de los asuntos fundamentales hasta el momento, en el que se abordó el “perjuicio grave” por contención de la subida de los precios (párrafo 3 c) del artículo 6) y aumento de la participación en el mercado mundial (párrafo 3 d) del artículo 6) fue el de *Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (upland)*. En ese caso, el Brasil alegó que varios de los programas de ayuda del Gobierno de los Estados Unidos para los productores de algodón de ese país perjudicaban gravemente los intereses del Brasil en relación con el producto en cuestión. El Grupo Especial encargado del caso, al analizar la situación, adoptó el criterio de que los efectos empíricos de los programas de ayuda del Gobierno debían considerarse como un todo y no de forma individual.³²⁹ Al realizar esa evaluación acumulativa de las subvenciones de que se trataba, el Grupo Especial reconoció que cualquier producto concreto puede verse afectado por una multiplicidad de subvenciones y que, desde la perspectiva de los intereses comerciales de otros Miembros, lo que importa es su efecto total.

4. SUBVENCIONES PARA APLICAR LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y LAS DISPOSICIONES DE LA OMC

En las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado enunciadas en el artículo 27 del Acuerdo SMC se especifican las condiciones en virtud de las cuales algunos países en desarrollo pueden aplicar subvenciones a la exportación de manufacturas; períodos de eliminación progresiva más amplios para las subvenciones a la exportación que no se ajustan al régimen y las supeditadas al empleo de insumos de origen nacional; restricciones a la utilización de recursos multilaterales contra las subvenciones de los Miembros en desarrollo, límites mínimos especiales para los niveles de subvención y los volúmenes comerciales en el contexto de las medidas en materia de derechos compensatorios impuestos a las exportaciones de los países en desarrollo, y la exención del cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Parte III del Acuerdo (subvenciones recurribles) respecto de la condonación de deuda, las subvenciones para cubrir los gastos sociales y las transferencias de responsabilidad, cuando están relacionadas con la privatización.

De la introducción del párrafo 1 del artículo 27, que dispone que las “subvenciones pueden desempeñar una función importante en los programas de desarrollo económico de los Miembros que son países en desarrollo”, se desprende claramente que la razón de la existencia de las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado contenidas en el Acuerdo es permitir que los Miembros en desarrollo gocen de flexibilidad para utilizar las subvenciones como instrumento de desarrollo. No obstante, se sigue debatiendo la idoneidad de estas disposiciones sobre el trato especial y diferenciado. Por una parte se sostiene que las disposiciones son demasiado indulgentes respecto de la utilización de subvenciones que distorsionan el comercio, y por otra se afirma que son demasiado estrictas y limitan la capacidad de los países en desarrollo para alcanzar sus objetivos de desarrollo, en particular cuando han expirado determinados períodos de transición.

El llamamiento formulado por algunos Miembros en desarrollo solicitando una flexibilidad mayor y más prolongada para utilizar las subvenciones, en particular las subvenciones a la exportación, fue objeto de considerable atención durante el período de preparación de la Cuarta Conferencia Ministerial de Doha. En noviembre de 2001, los Ministros reunidos en Doha adoptaron una serie de decisiones en respuesta a este llamamiento. Una serie de decisiones se refiere al Anexo VII, en el que se enumeran algunos Miembros en desarrollo que pueden utilizar subvenciones a la exportación hasta que queden excluidos del Anexo sobre la base de criterios económicos específicos. En la otra serie de decisiones se estableció un mecanismo especial

³²⁹ El Grupo Especial sostuvo también que, al examinar el impacto de las medidas, estaba autorizado a combinar las medidas sobre subvenciones prohibidas con las relativas a las subvenciones recurribles, habida cuenta de que la diferencia radicaba simplemente en que frente a una medida infractora cabe optar por diversas posibilidades de recurso.

de “vía rápida” que podían aplicar algunos Miembros en desarrollo que no figuran en el Anexo VII a fin de obtener prórrogas del período de transición para la utilización de subvenciones a la exportación con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 27 del ASMC.

En cuanto al Anexo VII, en las decisiones de los Ministros se interpretó que el límite del PNB por habitante se medía en dólares constantes de 1990 y se debía superar durante tres años consecutivos antes de que un Miembro enumerado quedara excluido del Anexo VII. Por consiguiente, las exclusiones tenderían a producirse algo más tarde, y de forma un poco menos brusca que antes de esta decisión. Además, las decisiones permiten que los Miembros que han quedado excluidos del Anexo VII sean readmitidos, y, por tanto, vuelvan a tener derecho a utilizar las subvenciones a la exportación, en el caso de que su PNB por habitante se sitúe por debajo del límite establecido.

Por lo que respecta a las prórrogas del período de transición para la eliminación de las subvenciones a la exportación previstas en el párrafo 4 del artículo 27, en la decisión adoptada por los Ministros en Doha se establecieron procedimientos de vía rápida con miras a conceder más tiempo y mayor previsibilidad a algunos Miembros en desarrollo (no enumerados en el Anexo VII) para que utilizaran determinadas subvenciones a la exportación. Las subvenciones a la exportación que suscitaban particular preocupación eran los incentivos fiscales ofrecidos en las zonas de elaboración para la exportación (ZEE) y los Miembros que solicitaban prórrogas habían sostenido que el proceso de prórroga anual previsto en el párrafo 4 del artículo 27 del ASMC simplemente era demasiado inseguro para que sus inversores pudieran tomar decisiones sobre inversiones a largo plazo. Los procedimientos de vía rápida respondían a estas preocupaciones al simplificar los criterios sustantivos para demostrar la necesidad de una prórroga, y al prever una continuación anual casi automática de las prórrogas otorgadas por un período de cinco años.

De conformidad con el párrafo 4 del artículo 27, la última fecha en la que un Miembro en desarrollo podía solicitar una prórroga era el 31 de diciembre de 2001³³⁰, y las prórrogas que ha concedido el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias se refieren a determinados programas de subvenciones concretos. Las prórrogas se someten al examen anual del Comité. Consideradas en conjunto, las prórrogas otorgadas por el Comité se pueden dividir en tres categorías principales, según su fundamento jurídico:

- En primer lugar, algunas decisiones se basaban exclusivamente en los procedimientos especiales de vía rápida adoptados por los Ministros en noviembre de 2001 (documento G/SCM/39). Como se ha señalado anteriormente, en estas decisiones se establecen prórrogas anuales casi automáticas para el período de transición de ocho años previsto en el párrafo 2 b) del artículo 27 hasta finales de 2007.³³¹ Sólo los Miembros en desarrollo cuya participación en el comercio y cuyo PNB se situaran por debajo de los límites establecidos podían acogerse a estos procedimientos, y únicamente respecto de las subvenciones a la exportación en forma de exenciones totales o parciales de los impuestos nacionales y los derechos de importación.
- En segundo lugar, una decisión adoptada respecto de un único Miembro se basaba en los procedimientos especiales previstos en el documento G/SCM/39 y en el inciso 6 del párrafo 10 de la Decisión Ministerial de Doha sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación. La decisión establece las prórrogas anuales del período de transición previsto en el párrafo 2 b) del artículo 27 hasta finales de 2004, constituyendo los años civiles 2005 y 2006 el período final de dos años mencionado en el párrafo 4 del artículo 27.
- En tercer lugar, algunas decisiones se adoptaron con arreglo al párrafo 4 del artículo 27 únicamente. En estas decisiones se disponía una prórroga de un año para los programas especificados, constituyendo los años civiles 2004 y 2005 el período final de dos años señalado en el párrafo 4 del artículo 27.

³³⁰ Concretamente, en virtud de esta disposición, cualquier Miembro que considere necesario utilizar subvenciones a la exportación más allá del período de transición de ocho años (que terminó el 31 de diciembre de 2002) concedido a los Miembros en desarrollo no enumerados en el Anexo VII, entablará consultas con el Comité SMC a más tardar un año antes de que expire ese período, a saber, el 31 de diciembre de 2001.

³³¹ Los procedimientos expuestos en el documento G/SCM/39 establecen que si no se solicita, o no se concede, la continuación de la prórroga del período de transición más allá de 2007, el Miembro en cuestión dispondrá del período final de dos años mencionado en la última frase del párrafo 4 del artículo 27 para eliminar las subvenciones de manera progresiva.

En el cuadro 40 se enumeran los Miembros de la OMC a los que se han concedido prórrogas en virtud de las tres categorías definidas anteriormente. También se consignan los programas para los que se han otorgado estas prórrogas. Es indudable que la utilización de este mecanismo indica la importancia de las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

Cuadro 40
Resumen de las prórrogas de las subvenciones a la exportación aprobadas

<i>Prórrogas basadas en los procedimientos previstos en el documento G/SCM/39</i>		
Miembro	Medida	Documento
Antigua y Barbuda	Artículo 172 de la Ley de Incentivos Fiscales (diciembre de 1975); Ley de Zonas de Elaboración y Libre Comercio, N° 12 de 1994	G/SCM/50; G/SCM/51
Barbados	Programa de Incentivos Fiscales; Desgravación por exportación; Desgravación por investigación y desarrollo; Incentivos a las empresas internacionales; Sociedades de Responsabilidad Limitada	G/SCM/52; G/SCM/53; G/SCM/54; G/SCM/55; G/SCM/56
Belice	Ley de Incentivos Fiscales; Ley de la zona franca industrial; Ley de zonas francas comerciales	G/SCM/57; G/SCM/58; G/SCM/59; G/SCM/60
Costa Rica	Programa de exenciones condicionales de derechos en virtud del Tratado de Chaguaramas	
Dominica	Régimen de Zonas Francas; Régimen de Perfeccionamiento Activo	G/SCM/61; G/SCM/62
El Salvador	Programa de incentivos fiscales	G/SCM/63
Fiji	Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, en su forma modificada	G/SCM/65
Granada	Deducción de los beneficios de la exportación a corto plazo; Programa de fábricas y zonas de elaboración para la exportación; Ley del Impuesto sobre la Renta (Decreto de modificación sobre incentivos a la industria cinematográfica y audiovisual, de 2000)	G/SCM/66; G/SCM/67; G/SCM/68
Guatemala	Ley de Incentivos Fiscales N° 41 de 1974; Reglamento y Orden N° 37 de 1999; Ley de Empresas Calificadas N° 18 de 1978	G/SCM/69; G/SCM/70; G/SCM/71
Jamaica	Exoneración del impuesto sobre la renta, derechos arancelarios e impuestos a la importación para empresas bajo regímenes aduaneros especiales; Exoneración del impuesto sobre la renta, derechos arancelarios e impuestos a la importación para el proceso productivo en actividades de los administradores o usuarios de zonas francas; Exoneración del impuesto sobre la renta, derechos arancelarios e impuestos a la importación para el proceso productivo de las empresas comerciales e industriales que operan en la Zona de Libre Industria y Comercio	G/SCM/72; G/SCM/73; G/SCM/74
Jordania	Ley de Fomento de las Industrias de Exportación; Ley de Zonas Francas de Jamaica; Ley de Empresas de Ventas en el Extranjero; Ley de Incentivos Industriales (Construcción de Fábricas)	G/SCM/75; G/SCM/76; G/SCM/77; G/SCM/78
Mauricio	Exención parcial o total del impuesto sobre la renta para los beneficios procedentes de las exportaciones, de conformidad con la Ley N° 57 de 1985, en su forma modificada	G/SCM/79
Panamá	Programa de fomento de las empresas de exportación; Programa de fomento de las empresas pioneras; Promoción de las exportaciones; Plan de puertos francos	G/SCM/80; G/SCM/81; G/SCM/82; G/SCM/83
Papua Nueva Guinea	Registro Oficial de la Industria Nacional; Zonas Procesadoras para la Exportación	G/SCM/84; G/SCM/85
República Dominicana	Artículo 45 de la Ley del Impuesto sobre la Renta	G/SCM/86
Saint Kitts y Nevis	Ley N° 8-90 que "fomenta nuevas zonas francas y el crecimiento de las existentes"	G/SCM/64
Santa Lucía	Ley de Incentivos Fiscales N° 17 de 1974	G/SCM/90
San Vicente y las Granadinas	Ley de Incentivos Fiscales N° 15 de 1974; Ley de Zonas Francas N° 10 de 1999; Ley de Microempresas y Pequeñas Empresas N° 19 de 1998	G/SCM/87; G/SCM/88; G/SCM/89
Uruguay	Ley de Incentivos Fiscales N° 5 de 1982, en su forma modificada	G/SCM/91
	Régimen de promoción de exportaciones de la industria automotriz	G/SCM/92
<i>Prórrogas basadas en el documento G/SCM/39 y el inciso 6 del párrafo 10 del documento WT/MIN(01)/17</i>		
Miembro	Medida	Documento
Colombia	Régimen de Zonas Francas; Sistema Especial de Importación - Exportación de Bienes de Capital y Repuestos (SIEX)	G/SCM/93; G/SCM/94
<i>Prórrogas basadas sólo en el párrafo 4 del artículo 27 del ASMC</i>		
Miembro	Medida	Documento
Barbados	Plan de Donaciones e Incentivos a la Exportación; Servicio de Redescuento por Exportación; Plan de Seguro de Créditos a la Exportación; Plan de Garantía de la Financiación de las Exportaciones	G/SCM/95; G/SCM/96; G/SCM/97; G/SCM/98
El Salvador	Ley de Reactivación de las Exportaciones	G/SCM/99
Panamá	Certificado de Abono Tributario	G/SCM/100
Tailandia	Administración de Polígonos Industriales de Tailandia; Programa de la Junta de Inversiones	G/SCM/101; G/SCM/102

Nota: Muchos de los documentos citados en el cuadro tienen también adiciones.

Como ya se ha dicho, en las prórrogas aprobadas ocupan un lugar destacado las medidas sobre subvenciones relacionadas con las zonas de elaboración para la exportación (ZEE). Durante mucho tiempo la utilización de las subvenciones a la exportación como instrumento de desarrollo ha suscitado controversias. Muchos países en desarrollo Miembros se muestran reacios a eliminar los incentivos a las inversiones relacionadas con la exportación que ofrecen gracias a las ZEE y de otras formas, por motivos de desarrollo y a causa de la preocupación que suscita la fuga de inversiones a lugares que ofrecen mejores incentivos. Buen número de países en desarrollo creen que las ZEE han desempeñado una función importante en su desarrollo.³³² Hay ejemplos de casos en que esas zonas han contribuido a la creación de empleo y la generación de ingresos en los países en desarrollo (Madani, 1999). Sólo por esta razón, los países en desarrollo ya están a favor de las zonas de elaboración para la exportación, pese a que a menudo las cifras correspondientes a las exportaciones netas han seguido siendo bajas (habida cuenta de que se importa una gran parte de los insumos), las concatenaciones regresivas limitadas y la inversión se ha concentrado en operaciones de baja tecnología. En algunos casos, estas zonas sí tienen consecuencias secundarias positivas por los efectos de demostración de los conocimientos empresariales que se copiaron y trasladaron a otras ramas de producción.

Ahora bien, no siempre se obtienen resultados positivos. Como se ha dicho, las subvenciones a la exportación pueden causar importantes distorsiones al comercio, contribuyendo poco o nada al desarrollo, al tiempo que es posible que inciten a los interlocutores comerciales a emprender acciones para anularlas, lo que hace que los desembolsos en concepto de subvención se conviertan en un despilfarro de recursos. Debe señalarse asimismo el riesgo de que, si el número de países que aplica las mismas políticas de subvención es suficientemente grande, la competencia entre los países que otorgan subvenciones reduzca o elimine los beneficios que de otro modo se podrían obtener. Hoekman et al. (2004) indican que esta competencia por las inversiones puede dar lugar a una transferencia de las rentas a poderosas empresas que pueden enfrentar a unos gobiernos contra otros. Además, las prácticas en materia de subvención pueden perjudicar a los países más pobres, que disponen de menos medios para hacer frente a los gastos financieros que conllevan.

Pese a que las razones esgrimidas en defensa de los beneficios que las subvenciones a la exportación aportan al desarrollo son contradictorias, varios países en desarrollo han formulado propuestas relativas al trato especial y diferenciado en diversos foros para que esas subvenciones se apliquen con total flexibilidad, en parte con miras a propiciar la expansión de las subvenciones a la exportación con programas de ZEE. Un argumento a favor de estas propuestas se basa en el objetivo de la diversificación de la actividad económica. Como ya se ha señalado, si bien en algunos casos las zonas de elaboración para la exportación pueden tener efectos positivos, se plantea la cuestión más general de saber si las subvenciones a la exportación son la medida política menos costosa para alcanzar este objetivo. Es probable que no sea así. Panagariya (2000) examina algunos casos registrados en Asia y América Latina donde los escasos resultados logrados no parecen justificar los gastos contraídos durante décadas de subvenciones a la exportación. En cambio, señala que tan pronto como se propició la liberalización del comercio y se aplicaron sólidas políticas macroeconómicas, las exportaciones progresaron, pese a que al mismo tiempo se produjo una reducción considerable de las subvenciones a la exportación. El autor cita a Nogues (1989), quien estudió las experiencias de varios países y concluyó que la diversificación de las exportaciones hacia las manufacturas se produjo en períodos en que predominaron regímenes de importación más abiertos y en que los tipos de cambio reales fueron relativamente estables. En cambio, la concesión de subvenciones a la exportación no era un elemento común a los países que obtuvieran buenos resultados. Descubrió que los países que otorgaban subvenciones tenían grandes costos de oportunidad e incurrieron en un despilfarro adicional de recursos debido a las actividades de búsqueda de rentas inducidas en el sector privado.

Resulta difícil obviar por lo menos algunas de las pruebas empíricas en contra de la utilización de las zonas de elaboración para la exportación como instrumento para subvencionar las exportaciones. Esto no se debe interpretar como un argumento a favor de la eliminación de estas zonas, sino más bien a favor de la evaluación de medios alternativos para mantener el concepto de zonas de elaboración para la exportación, pero garantizando que los instrumentos e incentivos utilizados favorezcan el desarrollo y sean compatibles con las normas de la OMC. Keck y Low (2004) analizan algunas de las cuestiones relativas a la reglamentación de los

³³² Véase Radelet (1999), que incluye referencias a estudios de casos de países en África, Asia y América Latina.

aspectos relacionados con las subvenciones a la exportación que plantean estas zonas mediante las normas de la OMC y se muestran optimistas en cuanto a las posibilidades de que disponen quienes adoptan las políticas para establecer medidas alternativas con menos probabilidades de infringir esas normas.

Volviendo a las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado del Acuerdo SMC, cabe señalar que, pese a que ofrecen considerable flexibilidad a los Miembros en desarrollo para utilizar las subvenciones, esta flexibilidad no es ilimitada. Así lo demuestra el hecho de que, en dos ocasiones, las exenciones previstas en el artículo 27 han sido objeto del proceso de solución de diferencias. En el asunto *Indonesia - Automóviles* el Grupo Especial determinó que el párrafo 3 del artículo 27 otorgaba inmunidad (durante un determinado período de transición) a los países en desarrollo frente a los obstáculos a las subvenciones para la sustitución de importaciones enunciadas en el Acuerdo SMC. No obstante, pese a que la inmunidad por lo que respecta a esas subvenciones se otorgaba sin condiciones a los Miembros en desarrollo, la inmunidad respecto de las subvenciones a la exportación dependía de condiciones adicionales. En particular, el párrafo 4 del artículo 27 estipulaba condiciones relacionadas con el desarrollo para la utilización de las subvenciones a la exportación y fijaba un límite al nivel de subvenciones a la exportación que podía mantenerse durante el período de transición establecido. En el asunto *Brasil - Aeronaves* el Grupo Especial determinó que si no se cumplían estas condiciones, entonces se aplicaba la prohibición establecida en el párrafo 1 a) del artículo 3.

Este razonamiento también atribuía la carga de la prueba a la parte demandante, que debía demostrar que no se cumplían las condiciones. En *Brasil - Aeronaves*, el Canadá (la parte reclamante) pudo demostrar que el Brasil no había satisfecho su obligación de abstenerse de aumentar el nivel de sus subvenciones a la exportación y eliminar las subvenciones de manera progresiva antes de que finalizara el período de transición de ocho años. No obstante, el Canadá no pudo probar que los programas de subvenciones no estuvieran “en consonancia con” las necesidades de desarrollo del Brasil, y que, por tanto, el Brasil debía haberlos eliminado en un plazo inferior a ocho años. Las recomendaciones del Grupo Especial basadas en estas conclusiones fueron ratificadas posteriormente por el Órgano de Apelación. Los términos utilizados por el Grupo Especial respecto de esta cuestión corresponden en buena parte a la información contenida en la Sección D del presente Informe. En particular, el Grupo Especial señaló que:

“Podría haber varias razones por las que el otorgamiento de subvenciones a la exportación estuviese en consonancia con las necesidades de desarrollo del país Miembro en tal caso concreto. Por ejemplo, un país en desarrollo Miembro podría estar interesado en los posibles efectos tecnológicos de los descubrimientos secundarios del desarrollo y la producción del producto en cuestión, o bien tener la necesidad de establecer una sólida presencia y reputación comercial en los mercados extranjeros como trampolín para la introducción de productos con un valor añadido nacional mayor.” (Informe del Grupo Especial, *Brasil - Aeronaves*, párrafo 7.92.)

5. LAS SUBVENCIONES Y EL PROGRAMA DE DOHA PARA EL DESARROLLO

En la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha, los Ministros acordaron el siguiente mandato para las negociaciones, contenido en el párrafo 28:

“A la luz de la experiencia y de la creciente aplicación de estos instrumentos por los Miembros, convenimos en celebrar negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas previstas en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos y la eficacia de estos Acuerdos y sus instrumentos y objetivos, y teniendo en cuenta las necesidades de los participantes en desarrollo y menos adelantados. En la fase inicial de las negociaciones, los participantes indicarán las disposiciones, incluidas las disciplinas sobre prácticas que distorsionan el comercio, que pretenden aclarar y mejorar en la fase siguiente. En el contexto de estas negociaciones, los participantes también procurarán aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC con respecto a las subvenciones a la pesca, teniendo en cuenta la importancia de este sector para los países en desarrollo. Observamos que también se hace referencia a las subvenciones a la pesca en el párrafo 31.”

Para enero de 2006 los Miembros habían emprendido tres procesos de negociación que se superponían. En primer lugar, indicaron de manera general las disposiciones de los dos Acuerdos que pretendían aclarar y mejorar en la fase siguiente de las negociaciones. En segundo lugar presentaron y examinaron propuestas que individualizaban y explicaban concretamente los problemas que a su juicio planteaban esas disposiciones y propusieron formas de resolverlos. En tercer lugar, actualmente presentan y examinan propuestas específicas en forma de textos jurídicos para abordar los problemas que tratan de resolver.

En el último informe del Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas, de 30 de noviembre de 2005, se señaló que las negociaciones sobre las cuestiones relacionadas con las subvenciones horizontales avanzaban a un ritmo relativamente más lento que las negociaciones sobre medidas antidumping y compensatorias. Hasta esa fecha, de un total de 55 propuestas presentadas al Grupo, sólo 4 se referían a las normas en materia de subvenciones horizontales. Desde entonces, se han presentado algunas propuestas adicionales y entre las cuestiones que se ha determinado que podrían ser objeto de negociación, cabe mencionar la definición de subvención, la especificidad, las subvenciones prohibidas, el perjuicio grave, los créditos a la exportación, y las garantías de créditos a la exportación y la asignación de los beneficios, así como el trato especial y diferenciado.

La idea que transmiten las propuestas relativas a las subvenciones y medidas compensatorias formuladas en las negociaciones es parecida a las ideas en que se fundan la mayoría de los argumentos que se exponen en el presente Informe, a saber, lograr un equilibrio adecuado entre disciplinas estrictas en materia de subvenciones con efectos de distorsión del comercio y flexibilidad en la utilización de las subvenciones con objeto de alcanzar los objetivos nacionales en situaciones de deficiencias del mercado. Algunos Miembros consideran que deben reforzarse las disciplinas contenidas en el Acuerdo SMC a fin de que a los gobiernos nacionales les resulte más difícil utilizar subvenciones. Otros Miembros, en particular países en desarrollo, prefieren una mayor flexibilidad en la utilización de las subvenciones.

Hasta la fecha las disposiciones relativas a las subvenciones prohibidas y a determinados aspectos de la metodología en materia de medidas compensatorias son los temas que han despertado mayor atención. En la esfera de las subvenciones prohibidas, una de las cuestiones es si se amplía o no la lista y, en caso afirmativo, a qué instrumentos. Los Estados Unidos han señalado que una ampliación de esa lista sería, lógicamente “la siguiente etapa en la intensificación progresiva de las disciplinas relacionadas con la subvenciones”.³³³ La UE sostuvo la conveniencia de que se aclarase el párrafo 1 b) del artículo 3 del Acuerdo SMC, relativo a las subvenciones al contenido nacional, especialmente por lo que respecta a los programas en la esfera del “valor añadido”. Australia y el Brasil plantearon cuestiones en cuanto a la interpretación de una supeditación *de facto* a la exportación³³⁴, y el Brasil con respecto al trato de los créditos a la exportación y garantías de créditos a la exportación.³³⁵ Cabe señalar a este respecto que se tiene interés en garantizar que la propensión a la exportación del beneficiario de la subvención no se considere como la única condición o la condición determinante para establecer si una subvención está supeditada o no a los resultados de la exportación.³³⁶ En cuanto a las medidas compensatorias, las propuestas se refieren a la transferencia del beneficio³³⁷, y a determinados aspectos procesales y metodológicos.³³⁸

En algunas propuestas se lamenta la expiración del párrafo 1 del artículo 6 relativo al “perjuicio grave”. No obstante, hay opiniones divergentes en cuanto al lugar que deberían ocupar las diversas disposiciones contenidas en ese artículo si se restableciera en el Acuerdo SMC. Hay quienes opinan que las subvenciones enumeradas en la lista deberían estar terminantemente prohibidas porque ya se ha reconocido que tienen importantes efectos de distorsión del comercio. Otros opinan que esas disposiciones deberían reintroducirse aproximadamente tal y como estaban, incluida la presunción refutable de perjuicio grave.³³⁹

³³³ Documento TN/RL/W/78 de la OMC.

³³⁴ Documento TN/RL/W/30 de la OMC.

³³⁵ Documento TN/RL/W/86 de la OMC.

³³⁶ Documento TN/RL/GEN/34 de la OMC.

³³⁷ Documento TN/RL/GEN/86 de la OMC.

³³⁸ Documentos TN/RL/GEN/93, TN/RL/GEN/96, TN/RL/GEN/45 de la OMC.

³³⁹ Documento TN/RL/GEN/14 de la OMC.

Las propuestas relativas al trato especial y diferenciado en el marco de las negociaciones sobre las normas se refieren al párrafo 1 del artículo 3, y los párrafos 1, 3, 4, 8, 9, 13 y 15 del artículo 27.³⁴⁰ Con estas propuestas se pretende fundamentalmente lograr que los países en desarrollo tengan más posibilidades de utilizar subvenciones. Por ejemplo, una de las propuestas de modificación del párrafo 4 del artículo 27 del ASMC tiene por objeto suprimir el plazo para solicitar una prórroga destinada a utilizar las subvenciones a la exportación y elevar el umbral para su eliminación.

Por último, el mandato específico para las negociaciones en la esfera de las subvenciones a la pesca contenido en el párrafo 28 de la Declaración Ministerial de Doha reconoce que las disciplinas uniformes para todas las subvenciones pueden no ser eficaces en relación con los problemas específicos vinculados al sector pesquero. Según un informe del Presidente del Grupo de Negociación, la labor de elaboración de disciplinas en esa esfera sigue avanzando con lentitud. El Presidente también informó de que parece haber amplio acuerdo entre los participantes en que se deberían fortalecer las disciplinas relativas a las subvenciones en el sector pesquero, incluso mediante la prohibición de determinadas formas de subvenciones a la pesca que contribuyan al exceso de capacidad y la sobrepesca; las nuevas disciplinas deberían incluir disposiciones apropiadas y efectivas sobre trato especial y diferenciado.³⁴¹ Pese a ello, parece claro que no será fácil pasar de un acuerdo tan amplio a un texto más preciso y detallado sobre el alcance de las nuevas disciplinas. Entre las dificultades, cabe mencionar el grado de singularidad que debe atribuirse a las subvenciones a la pesca, en particular en el contexto de los "efectos desfavorables" y si es necesario o no ampliar la definición e interpretación de este concepto.

6. RESEÑA

En los Acuerdos de la OMC relacionados con las subvenciones se trata de lograr un equilibrio adecuado entre una intervención justificada mediante el recurso a las subvenciones con la finalidad de alcanzar los objetivos nacionales y compensar las diversas deficiencias del mercado, y los efectos de distorsión del comercio que pueden tener las subvenciones. A la hora de determinar si se ha alcanzado o no el equilibrio adecuado hay opiniones divergentes. Algunos consideran que las disciplinas quizás hayan ido demasiado lejos y constituyan una desventaja excesiva para los gobiernos nacionales, en particular los de los países en desarrollo. Otros estiman que con los diversos intentos por explicar las diferentes circunstancias en que se aplican políticas de subvención se ha creado una serie de normas insuficientemente definidas y de escasa eficacia. Este debate continuará en el contexto de la actual ronda de negociaciones y en los círculos académicos.

No obstante, debe reconocerse que las disposiciones de los Acuerdos de la OMC relativas a las subvenciones han contribuido considerablemente a incrementar la transparencia de las políticas de subvención y su impacto en las corrientes de comercio internacional. Las prescripciones en materia de notificación, cuando se cumplen, permiten observar el funcionamiento y el impacto de las políticas de subvención. Gracias a las normas, esas políticas son más previsibles y estables.

Como ocurre con todos los Acuerdos de la OMC, un criterio esencial para determinar la contribución general de las normas relativas a las subvenciones es la medida en que proporcionan a los países en desarrollo la oportunidad de alcanzar sus objetivos nacionales. Hemos sostenido que la constante presión que ejercen algunos países en desarrollo para obtener prórrogas del derecho de otorgar subvenciones a las manufacturas puede considerarse desde un punto de vista más amplio, basado en la posible contribución al desarrollo de determinadas prácticas en materia de subvenciones, en particular las menos orientadas a empresas específicas y más a la infraestructura. Esto exigiría que se advirtiera claramente del peligro que representan las subvenciones destructivas. Los gobiernos tendrían que hacer frente al peligro de que se adoptaran políticas de subvención que no aportaran nada al desarrollo y que pudieran incluso comprometer las oportunidades de desarrollo.

³⁴⁰ Véanse las páginas 22 y 23 del documento TN/CTD/W/3/Rev.2 de la OMC.

³⁴¹ Documento TN/RL/15 de la OMC.