

Documento de referencia del Presidente¹

EMPRESAS COMERCIALES DEL ESTADO EXPORTADORAS

Antecedentes

El párrafo 6 de la Declaración Ministerial de Hong Kong (WT/MIN(05)/DEC) dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

Como una forma de asegurar que se eliminen las prácticas causantes de distorsión del comercio de las empresas comerciales del Estado, las disciplinas relativas a las empresas comerciales del Estado exportadoras se extenderán a la utilización futura de los poderes de monopolio de modo que dichos poderes no se puedan ejercer de ningún modo que eluda las disciplinas directas relativas a las empresas comerciales del Estado sobre subvenciones a la exportación, financiación estatal y garantía de las pérdidas.

El párrafo 17 del Anexo A del Marco Acordado (WT/L/579) dispone lo siguiente:

La Declaración Ministerial de Doha propugna "reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación con miras a su remoción progresiva". Como resultado de las negociaciones, los Miembros convienen en establecer modalidades detalladas que aseguren la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a la exportación y disciplinas sobre todas las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente para una fecha final creíble.

El párrafo 18 dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

Para la fecha final que se acordará se eliminará lo siguiente:

Las prácticas que distorsionan el comercio en lo que respecta a las empresas comerciales del Estado exportadoras, incluida la eliminación de las subvenciones a la exportación que conceden o que se les conceden, la financiación estatal y la garantía de las pérdidas. La cuestión de la utilización futura de los poderes monopolistas será objeto de ulteriores negociaciones.

El párrafo 19 dispone lo siguiente:

Se establecerán disposiciones eficaces en materia de transparencia para el párrafo 18. Con arreglo a la práctica habitual de la OMC, esas disposiciones serán compatibles con consideraciones de confidencialidad comercial.

¹ Los títulos utilizados en el presente documento de referencia son sólo indicativos.

El párrafo 20 dispone lo siguiente:

Los compromisos y disciplinas a que se hace referencia en el párrafo 18 se aplicarán de conformidad con un calendario y modalidades que se acordarán. Los compromisos se aplicarán en tramos anuales. Su escalonamiento tendrá en cuenta la necesidad de cierta coherencia con las medidas de reforma interna de los Miembros.

El párrafo 21 dispone lo siguiente:

La negociación de los elementos del párrafo 18 y su aplicación asegurarán que los Miembros asuman compromisos equivalentes y paralelos.

El párrafo 25 dispone lo siguiente:

Las empresas comerciales del Estado de los países en desarrollo Miembros que disfrutaban de privilegios especiales para preservar la estabilidad de los precios al consumo en el mercado interno y para garantizar la seguridad alimentaria serán objeto de especial consideración en cuanto al mantenimiento de la condición de monopolios.

Estructura para el debate

Introducción

1. Recordando que las empresas comerciales del Estado ya son objeto de varias disposiciones del GATT/OMC, es útil hacer referencia al hecho de que las empresas comerciales del Estado exportadoras seguirán estando sujetas a esas disposiciones cuando funcionen de manera compatible con las disciplinas que estamos negociando en el contexto de la Ronda de Doha. Para expresarlo de manera más clara, en la medida en que se pueda aducir que hay algún claroscuro entre lo que existía antes y lo que se aplicará en adelante, sería necesario ser explícito en cuanto al texto que deberá prevalecer en caso de que se llegue a una cuestión de interpretación sobre cómo deben leerse conjuntamente las disposiciones diferentes. A este fin, tal vez sea posible utilizar como introducción un texto que podría decir lo siguiente:

Los Miembros velarán por que las empresas comerciales del Estado exportadoras de productos agrícolas funcionen de conformidad con las disposiciones que a continuación se especifican y, a reserva de estas disposiciones, de acuerdo con el artículo XVII, el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XVII del GATT de 1994 y demás disposiciones pertinentes del GATT de 1994, del Acuerdo sobre la Agricultura y de los demás Acuerdos de la OMC.

Definición

2. En el último debate que organicé sobre las empresas comerciales del Estado exportadoras de los Miembros desarrollados, quedó claro que hay tres opciones diferentes que los Miembros prefieren en lo que respecta a la definición. Algunos Miembros consideran que la definición actual, que figura en el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XVII, sigue siendo suficiente. Sin embargo, otros piensan de forma diferente. Un Miembro considera que esta definición es demasiado amplia y preferiría una definición más específica, mientras que otro Miembro considera que esta definición es demasiado estrecha y debería ampliarse. De los debates parece desprenderse que, en los dos últimos casos, los Miembros en cuestión tienen en mente el mismo punto final, pero perspectivas diferentes sobre cómo llegar a él.

3. Por consiguiente, se necesita más orientación sobre la forma de colmar la brecha entre las dos opciones siguientes:

- i) la definición existente en el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XVII modificada ligeramente para tener en cuenta el hecho de que sólo estamos hablando de las empresas comerciales del Estado exportadoras de productos agrícolas;

Las empresas gubernamentales y no gubernamentales, incluidas las entidades de comercialización, a las que se hayan concedido derechos o privilegios exclusivos o especiales, con inclusión de facultades legales o constitucionales, en el ejercicio de las cuales influyan por medio de sus ~~compras o~~ ventas sobre el nivel o la dirección de las ~~importaciones o las~~ exportaciones agrícolas.

- ii) una definición alternativa. En este caso, pienso que es necesario que nos preguntemos qué hace que la definición existente no sea suficiente para incluir a todas las empresas comerciales del Estado exportadoras de productos agrícolas que interesan a los Miembros, ¿se trata de una cuestión de definición o de operatividad? Por supuesto, es notorio que las cuestiones de definición son difíciles de resolver desde el ángulo de una negociación y tenemos que estar seguros de que sean un medio operativamente eficaz de alcanzar los objetivos de negociación tal vez más

evidentemente específicos y comercialmente concretos que los Miembros tienen en mente de forma clara. En el pasado, se propuso el siguiente texto como alternativa:

Toda empresa gubernamental o no gubernamental, incluida una entidad de comercialización, a la que se hayan concedido, o que posea de facto como resultado de su condición gubernamental o cuasigubernamental, derechos, privilegios o ventajas exclusivos o especiales con respecto a las exportaciones de productos agrícolas, con inclusión, en su caso, de facultades legales o constitucionales, en el ejercicio de los cuales la empresa influya en las exportaciones de productos agrícolas.

Disciplinas directas

4. El Marco Acordado y la Declaración Ministerial de Hong Kong establecen claramente que habrá disciplinas directas relativas a las empresas comerciales del Estado exportadoras sobre subvenciones a la exportación, financiación estatal y garantía de las pérdidas. Por consiguiente, como punto de partida, es necesario que los Miembros convengan en un posible texto relativo a las tres disciplinas siguientes. Este texto podría basarse en lo que sigue:

A fin de asegurar la eliminación de las prácticas causantes de distorsión del comercio en lo que respecta a las empresas comerciales del Estado exportadoras, los Miembros eliminarán para fines de 2013, paralelamente a la eliminación de todas las demás formas de subvenciones a la exportación:

- a) las subvenciones a la exportación, definidas en el apartado e) del artículo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura según pueda enmendarse, otorgadas a las empresas comerciales del Estado exportadoras o por éstas, de manera compatible con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura según pueda enmendarse;*
- b) la financiación por el gobierno de las empresas comerciales del Estado exportadoras, con inclusión de todo acceso preferencial al capital u otros privilegios especiales con respecto a servicios de financiación o refinanciación estatal, comprendidos, entre otros, el endeudamiento o el préstamo a tasas inferiores a las del mercado, el castigo o cancelación de deudas, o las garantías gubernamentales para el endeudamiento o el préstamo comerciales;*
- c) y la garantía de las pérdidas, de forma directa o indirecta, con inclusión de las pérdidas o el reembolso de los costos o las deudas en que hayan incurrido las empresas comerciales del Estado exportadoras en sus ventas de exportación.*

5. Nuestros mandatos establecen claramente la necesidad de disciplinas directas sobre las tres cuestiones mencionadas *supra*, pero también establecen claramente que nuestro objetivo es eliminar todas las prácticas causantes de distorsión del comercio. Es difícil conciliar el uso de las palabras "con inclusión de" con la opinión de que lo anterior es una lista exhaustiva, pero es igualmente difícil discernir algún acuerdo consensual sobre qué otra cosa concreta estaría en cuestión. Por consiguiente, además de lo expuesto anteriormente y teniendo en cuenta la situación de las negociaciones sobre las cuestiones relativas a la política de competencia en el marco de la OMC, ¿hay otras prácticas causantes de distorsión del comercio que también deban someterse a disciplinas? Hasta el momento, no se ha planteado aparentemente ninguna otra cuestión específica. Por tanto, ¿no deberíamos llegar a un entendimiento claro de que esto es un hecho? Por supuesto, hay que tratar el caso específico de los "poderes de monopolio", y de él nos ocupamos a continuación.

Poderes de monopolio

6. La Declaración Ministerial de Hong Kong establece ahora explícitamente que la utilización futura de los poderes de monopolio es una práctica causante de distorsión del comercio y que las disciplinas se extenderán efectivamente a ellos. Podría agregarse que ahora esto da fundamento al uso de la palabra "incluida" que figura en el Marco de julio inicial y que esto también significaría, si esa es la opinión de los Miembros, que no hay contradicción en considerar que la lista de cuestiones causantes de distorsión del comercio está ahora cerrada, como se desprende de los interrogantes anteriores.

7. Por supuesto, persisten diferencias en lo que respecta al enfoque a pesar de la convergencia alcanzada en Hong Kong. Según un punto de vista, la disciplina de que se trata consiste en cómo asegurarse de que los poderes de monopolio no puedan utilizarse para eludir las disciplinas explícitas sobre subvenciones a la exportación, financiación estatal y garantía de las pérdidas. Según otro punto de vista, debería preverse de forma explícita e inequívoca que los poderes de monopolio deberán eliminarse. De hecho, es muy posible que quienes sostienen esta última opinión no vean una contradicción fundamental entre los dos razonamientos: simplemente consideran que su enfoque es la forma más segura de lograr lo que se expone en el primero en cualquier caso.

8. Sobre la base de los debates que ha habido hasta el momento, creo que, en lo que se refiere al texto, la cuestión no es particularmente complicada. Se reduce a elegir entre dos enfoques básicos. Para ello, tenemos dos opciones, que requerirán que se adopte una decisión fundamental en un momento determinado, en el sentido siguiente.

Ya sea:

d) *prohibir/eliminar, el otorgamiento/mantenimiento de poderes de monopolio a toda empresa comercial del Estado exportadora.*

O

Además, los poderes de monopolio de una empresa comercial del Estado exportadora no pueden ejercerse de un modo que, directa o indirectamente, eluda efectivamente o amenace eludir las obligaciones establecidas supra.

Trato especial y diferenciado con respecto a los poderes de monopolio

9. Además de períodos de aplicación más largos para la remoción progresiva de todas las formas de subvenciones a la exportación, en el párrafo 25 del Marco Acordado se señala que los países en desarrollo serán objeto de especial consideración en cuanto al mantenimiento de la condición de monopolios en los casos en que las empresas comerciales del Estado exportadoras disfrutaran de privilegios especiales para preservar la estabilidad de los precios al consumo en el mercado interno y para garantizar la seguridad alimentaria. Por consiguiente, en ausencia de una decisión relativa a la utilización futura de los poderes de monopolio por las empresas comerciales del Estado exportadoras de los países desarrollados, es difícil determinar la necesidad precisa de disposiciones especiales para los países en desarrollo.

10. Dicho esto, una cuestión que se ha planteado en el contexto del mantenimiento de la condición de monopolios para los países en desarrollo y menos adelantados, pero que puede aducirse que no entra en el ámbito del párrafo 25 del Marco Acordado, es la de las empresas comerciales del Estado exportadoras con participaciones pequeñas en las exportaciones mundiales. Sin querer prejuzgar el resultado de la cuestión relativa a la utilización futura de los poderes de monopolio, pienso que vale la pena que los Miembros reflexionen sobre el siguiente texto:

Toda empresa comercial del Estado exportadora mantenida por un país en desarrollo o menos adelantado, a la que se hayan otorgado poderes de monopolio y cuya participación en

las exportaciones mundiales del producto o los productos agrícolas de que se trate sea inferior al [...] por ciento, quedará exenta de las disposiciones del párrafo [...], siempre que la participación de la entidad en las exportaciones mundiales del producto o los productos de que se trate no exceda de ese nivel durante [...] años consecutivos.

Otras cuestiones

11. Hasta la fecha, los debates no se han centrado en las cuestiones relativas a la aplicación (la introducción gradual de normas relativas a las empresas comerciales del Estado exportadoras en forma paralela a la eliminación de todas las formas de subvenciones a la exportación) ni en las disposiciones en materia de transparencia. Si bien estas cuestiones son importantes por sí mismas, es difícil en esta etapa hacerlas avanzar mientras no estén claras las disciplinas operacionales para las empresas comerciales del Estado exportadoras.
