

# Organización Mundial de Comercio (O.M.C.). Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias



Fernando Manuel De Narda\*

## Introducción:

El comercio internacional consiste en el intercambio de bienes, servicios y capitales entre los diferentes países.

Desde una perspectiva histórica, los países han mantenido relaciones comerciales fundamentalmente porque no podían producir todos los bienes que necesitaban:

- En determinados países no existían materias primas para llevar a cabo su producción. Así, si un país no tenía mineral de hierro para fabricar armas, tenía que comprar ese mineral a otros países productores.
- Ciertos países no tenían el conocimiento suficiente para producir determinados bienes. Así, por ejemplo, en la antigüedad todos los países compraban la seda a China porque no conocían como se fabricaba.

En la actualidad, todos los países importan muchas mercancías, bienes y servicios que podrían producir ellos mismos. La justificación de estos intercambios internacionales descansa fundamentalmente en que las naciones poseen recursos muy distintos y capacidades tecnológicas diferentes. Estas diferencias se pueden concretar en los siguientes puntos: a) Condiciones climatológicas; b) Riqueza mineral; c) Tecnología; d) Cantidad disponible de mano de obra; e) Cantidad disponible de capital; f) Cantidad disponible de tierra cultivable.

Estos factores son los que condicionan la producción de los diferentes países y los que propician que estos tiendan a especializarse, es decir, a producir aquellos bienes para los que están comparativamente mejor dotados, de forma que puedan producirlos a un costo menor.

*El comercio internacional facilita la especialización, al permitir que cada país pueda colocar en el resto del mundo los excedentes de los productos en los que se ha especializado.*

\* Artículo presentado en el marco del Seminario en la materia Derecho Internacional Público de la carrera de Abogacía, UNLP.

Aunque las posibilidades tecnológicas fuesen idénticas y también lo fueran las dotaciones de recursos, hay diferencias en los gustos de los consumidores de unos y otros países que justifican la aparición del comercio internacional.

De las razones justificativas del comercio internacional, la que ha gozado de mayor aceptación es la que señala que los países tienden a especializarse en la producción y exportación de aquellas mercancías en las que poseen mayores **ventajas comparativas** frente a otros países (un país tiene ventaja comparativa en un determinado producto cuando puede producirlo a un costo relativamente más bajo que otros países). El resultado de esta especialización es que la producción mundial, y en consecuencia su capacidad para satisfacer los deseos de los consumidores, será mayor que si cada país intentase ser lo más autosuficiente posible.

Esa especialización a la que lleva el comercio encuentra una nueva razón en lo que se llama las **economías de escala**, la cual supone una producción más eficiente cuanto mayor sea la escala a la que se lleva a cabo. La relevancia de éstas, también llamadas "rendimientos crecientes", puede notarse al duplicar la cantidad de trabajo (único factor que produce las mercancías) la cual provoca una multiplicación pero por más del doble de la producción, generando de esta manera una reducción del costo de cada unidad producida. Es decir que los costos fijos de la producción se repartirán entre una mayor cantidad de unidades producidas generando mejores condiciones para la empresa a la hora del intercambio de sus productos en el mercado.

**Obstáculos al libre comercio:** A pesar de las ventajas del libre cambio entre países, existe una serie de hechos que aconsejan o justifican, según los casos, cierto grado de intervencionismo o proteccionismo que trata de limitar la entrada de determinados productos en el país. En la literatura económica a este tipo de disposiciones se las denomina **medidas proteccionistas**. Los argumentos empleados para justificar el establecimiento de estas medidas son los siguientes:

- Proteger a una industria que se considera estratégica para la seguridad nacional.
- Fomentar la industrialización y la creación de empleos mediante un proceso de sustitución de importaciones por productos fabricados en el propio país.
- Hacer posible el desarrollo de industrias nacientes que no podrían competir con las de otros países donde se han desarrollado con anterioridad.
- Tratar de combatir los déficit que se presentan entre las exportaciones y las importaciones.

Teniendo en cuenta los argumentos señalados, se han produci-

do diversos tipos de intervenciones sobre el comercio internacional que se pueden concretar en los puntos siguientes:

- a) **Aranceles**, es un impuesto que exigen a los productos que se importan con objeto de elevar su precio de venta en el mercado interior y así "proteger" los productos nacionales para que no sufran la competencia de bienes más baratos.
- b) **Cuotas a la importación**, por las cuales se limita la cantidad que se pueden importar de determinados bienes.
- c) **Subsidios a la exportación**, se trata de una ayuda al fabricante nacional de determinados bienes para que pueda exportarlos a precios menores y más competitivos.

Existen, además, otras formas sutiles de poner obstáculos al libre comercio, tales como: el establecimiento de procedimientos aduaneros complejos y costosos, y el recurso a normas administrativas de calidad y sanitarias muy estrictas (barreras no arancelarias).

### **Del GATT a la OMC:**

Con el objetivo de garantizar a los medios empresariales un entorno comercial internacional estable y previsible y un proceso continuo de liberación del comercio nace en 1947 el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).

Las 23 partes contratantes fundadoras eran miembros del Comité Preparatorio establecidos por el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas para redactar la Carta de la Organización Internacional del Comercio (OIC), que sería el último elemento de una triada de organismos económicos de la posguerra -los otros dos eran el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial- dedicados a la cooperación económica internacional.

El GATT se concibió entonces como instrumento provisional que permitía poner en vigor las disposiciones de política comercial de la OIC. Sin embargo, más allá que en 1948 se firma el Acta Final por la que se autentificaba el texto de la Carta de la OIC, los gobiernos no se comprometieron a ratificarlas por lo que, finalmente, la OIC no vio la luz.

Desde 1948 hasta 1994 el GATT estableció las reglas aplicables a una gran parte del comercio internacional, y en este espacio de tiempo hubo periodos en los que se registraron algunas de las tasas más altas de crecimiento del comercio mundial. Durante ese periodo funcionó a través de las llamadas "Rondas" (Rondas de Negociaciones Comerciales) en las cuales los países miembros discutían las pautas que regirían el comercio mundial.

Así hasta llegar a la Ronda de Uruguay en la que se dio paso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) establecida el 1 de Enero de 1995, la cual vino a sustituir el GATT, que continúa

cumpliendo funciones pero como uno de los acuerdos de la Organización.

### **Contexto previo a la Ronda Uruguay:**

La Ronda Uruguay marcó el fin de la era de las negociaciones concentradas en los instrumentos de política comercial aplicados en frontera. En este sentido, a medida que se reducían significativamente los aranceles a la importación, comenzaba el momento de poner el esfuerzo negociador sobre nuevos instrumentos no aduaneros. Como resultado de este proceso, los mecanismos regulatorios utilizados individualmente por los países se vuelven más transparentes, compiten entre sí y dan lugar a una carrera regulatoria entre países miembros de la OMC.

De esta manera, la naturaleza de las negociaciones comerciales cambia, ya que se comenzaron a incluir medidas y herramientas de política interna que anteriormente habían estado afuera del ámbito de la negociación internacional. A medida que se removió la "capa externa" de la protección arancelaria, se requirió a los gobiernos que dieran cuenta de sus acciones sobre un campo más amplio de asuntos que podían tener impacto sobre la competitividad.

*El Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (SMC) generado por la Ronda Uruguay es un punto de partida importante en pos de transparentar y reglamentar las políticas comerciales de subsidios y derechos compensatorios aplicadas por los países hasta el momento.* Durante la década de los ochenta las disputas bilaterales en relación a los subsidios a las exportaciones se transformaron en un obstáculo importante para el crecimiento de los flujos comerciales.

En este contexto muchos países soslayaron el Código de la Ronda Tokio sobre los compromisos asumidos en materia de subsidios, pero al mismo tiempo, se vieron privados del beneficio de la prueba de daño en los mercados de exportación. Esto se traducía en que cualquier ventaja aparente en el mercado se compensaba automáticamente con la aplicación de derechos compensatorios.

En definitiva, la intención fue terminar con una carrera anárquica en materia de normativas y su posterior incumplimiento y a la vez mutuamente destructiva para el libre comercio. La conclusión a la que llegaron los negociadores fue que, era necesario un estrechamiento del campo de maniobra para aplicar incentivos a la exportación a cambio de un estrechamiento del campo de maniobra para aplicar medidas compensatorias.

En este punto, las medidas sobre subsidios más importantes del acuerdo se adaptaron rápidamente a las prácticas comerciales de los países desarrollados y no tanto con respecto a los países en

desarrollo. En cuanto a las prohibiciones, los países desarrollados ya habían aceptado la prohibición de las subvenciones a la exportación de conformidad con el Acuerdo SMC de la Ronda de Tokio, y las subvenciones al contenido nacional del tipo de las prohibidas por el Acuerdo ya eran incompatibles con el Gatt 1947.

Lo más significativo del acuerdo es la extensión de las obligaciones a los países en desarrollo, aunque respetando un trato especial y diferenciado para su gradual aplicación. Por lo tanto, se reducen drásticamente las exenciones a las disciplinas sobre subsidios de las que gozaron los PED (Países en Desarrollo) durante mucho tiempo. Al respecto, es interesante realizar un análisis sobre el alcance del trato especial y diferenciado para los PED y al mismo tiempo recordar la importancia que ha tenido para las economías de los países desarrollados la aplicación de una sistemática política de subsidios para su desarrollo industrial y exportador.

### **Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias**

La base normativa del acuerdo SMC determina las disciplinas multilaterales que rigen la concesión de subvenciones por parte de los Estados miembros de la OMC y la aplicación de medidas compensatorias que neutralicen el daño causado en un Estado miembro por parte de las importaciones subvencionadas provenientes de otro Estado miembro.

Estas disciplinas multilaterales son normas a través de las cuales se dispone si un miembro puede o no conceder una subvención, a su vez, los derechos compensatorios constituyen un elemento unilateral que los miembros pueden aplicar luego de haber realizado una investigación siguiendo los criterios establecidos en el acuerdo. El cumplimiento del marco normativo de este acuerdo puede ser objeto de exigencias recurriendo al mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC.

*El Acuerdo sostiene que para que exista subvención deben aparecer tres elementos básicos:*

- 1) una contribución financiera*
- 2) de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un miembro*
- 3) que otorgue un beneficio.*

Teniendo en cuenta estos elementos pueden mencionarse los siguientes ejemplos de subvenciones: transferencia de fondos (donaciones, préstamos); transferencia de pasivos (garantías de préstamos); condonación de ingresos públicos (bonificaciones fiscales); provisión de bienes y servicios (no de infraestructura en general); etc.

En cuanto a la **especificidad** de las subvenciones dice el artículo segundo que será una subvención específica toda medida o política de gobierno concedida específicamente a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción. El principio por el cual se analizan por separado las subvenciones específicas de las subvenciones extendidas en forma general, es que las primeras distorsionan la asignación de recursos en una economía y por ello deben estar sujetas a una disciplina multilateral.

Cabe hacer una distinción de las subvenciones en dos grandes grupos:

A) **Subvenciones prohibidas**, para su tratamiento la dividiremos en dos:

- 1) *Subvenciones a la exportación*: supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación, como condición única o entre varias condiciones.
- 2) *Subvenciones al contenido nacional*: supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones.

B) **Subvenciones recurribles**, se trata de la mayoría de las subvenciones otorgadas por los Estados y al ser recurribles no están prohibidas, pero si tienen efectos desfavorables sobre los intereses de otro miembro pueden ser impugnadas en el marco del OSD (Órgano de Solución de Diferencias de la OMC) o ser objeto de una medida compensatoria.

Los **efectos desfavorables** pueden ser de tres tipos:

- El daño a una rama de producción nacional causado por las importaciones subvencionadas en el territorio del miembro reclamante.
- El perjuicio grave a los intereses de otros miembros (desplazamiento de las exportaciones en el mercado del miembro que concede la subvención o en el de un tercer país), y
- La anulación o menoscabo de las ventajas resultantes del GATT 1994 (la subvención socava el mejor acceso a los mercados producto de una reducción del arancel consolidado).

Inicialmente el acuerdo contenía una tercera categoría (**subvenciones no recurribles**) que se estableció provisionalmente por un periodo de cinco años y que finalizó el 31 de diciembre de 1999. Se permitieron en ese lapso las subvenciones destinadas a la asistencia de actividades de investigación, asistencia para regiones desfavorecidas con arreglo a un marco general de desarrollo regional y asistencia para promover la adaptación de instalaciones existentes a nuevas exigencias ambientales.

En cuanto a las subvenciones a la agricultura, el Art. 13 del Acuerdo sobre la Agricultura establece normas especiales para las subvenciones a los productos agropecuarios. Por lo tanto, el Acuerdo SMC no prohíbe las subvenciones que estén en plena conformidad

con el Acuerdo sobre agricultura, aunque estas son susceptibles de medidas compensatorias.

**Normas de transición y trato especial y diferenciado:** los países desarrollados disponen de tres años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo SMC para eliminar progresivamente las subvenciones prohibidas. Los países en desarrollo se dividen en tres categorías: miembros menos adelantados, los miembros con un PNB per capita inferior a 1.000 dólares americanos anuales y los demás países en desarrollo.

*Los países menos adelantados y los miembros con un PNB per capita inferior a U\$S 1.000 están exentos de la prohibición de subvenciones a la exportación. Otros países en desarrollo disponen de un periodo de ocho años para eliminar dichas subvenciones.* Con relación a las subvenciones para la sustitución de importaciones, los países menos adelantados disponen de ocho años y los demás países en desarrollo miembros tienen cinco años para eliminarlas progresivamente.

Al mismo tiempo se dejó establecido un trato más favorable para los PED en materia de subvenciones recurribles. También se dispuso que los miembros en proceso de transformación en economía de mercado cuenten con preferencias en el plazo para eliminar subvenciones prohibidas (7 años).

**Medidas compensatorias:** Un derecho compensatorio es un derecho especial percibido para neutralizar cualquier subvención concedida directa o indirectamente a la fabricación, producción o exportación de cualquier mercancía.

Las normas sustantivas definen que un miembro no puede imponer una medida compensatoria si no determina la existencia de importaciones subvencionadas, daño a una rama de producción nacional y una relación causal entre las importaciones subvencionadas y el daño.

*El acuerdo contiene normas de procedimiento, a decir, normas detalladas sobre la iniciación y realización de las investigaciones, la imposición de medidas provisionales y definitivas, la utilización de compromisos y la duración de esas medidas.* El objetivo fundamental de estas normas es asegurar la transparencia de las investigaciones y que todas las partes interesadas puedan defender plenamente sus intereses.

El procedimiento se inicia a través de una solicitud escrita por la rama de producción nacional perjudicada, que incluya a más del 50 % de la producción total del país. Las pruebas a exponer deben contener: subvención y su cuantía, el daño y una relación causal entre las importaciones subvencionadas y el daño.

Estarán autorizadas a aportar pruebas a las autoridades inves-

tigadoras exportadores, productores extranjeros, importadores, productores del producto similar del miembro importador y asociaciones que nucleen a estos actores.

El Acuerdo prevé la posibilidad de aplicar medidas provisionales si:

- Se ha iniciado una investigación, se ha dado aviso público, posibilidad de presentar información a las partes y hacer observaciones.
- Se ha llegado a una determinación preliminar de que existe una subvención y del daño.
- La autoridad competente juzga que tales medidas son necesarias para impedir que se cause daño durante la investigación.

Los procedimientos de investigación podrán darse por terminados sin imposición de medidas provisionales ni derechos compensatorios si se recibe la oferta de **compromisos** voluntarios satisfactorios con arreglo a los cuales el gobierno del miembro exportador conviene en eliminar o limitar la subvención o adoptar otras medidas respecto de sus efectos.

Todo derecho compensatorio definitivo será suprimido, a más tardar, en un plazo de cinco años contados desde la fecha de su imposición.

Con relación al esquema institucional que dispone al acuerdo, se establece un Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias compuesto por representantes de cada uno de los países miembros. Dicho Comité tiene a su cargo una tarea de vigilancia respecto a lo establecido en el acuerdo.

### **Solución de diferencias:**

El procedimiento de solución de diferencias es la piedra angular del sistema multilateral de comercio y una contribución excepcional de la O.M.C. a la estabilidad de la economía mundial.

Lo importante para el procedimiento no es dictar sentencia; la cuestión prioritaria es resolver la diferencia, de ser posible, mediante la celebración de consultas.

**Principios:** Los miembros de la O.M.C. han convenido en que, cuando estimen que otros miembros infringen las normas comerciales, recurrirán al sistema multilateral de solución de diferencias en vez de adoptar medidas unilateralmente.

Surge una diferencia cuando un país adopta una política comercial o toma una medida que otro u otros miembros consideran infringe las disposiciones de la Organización o constituye un incumplimiento de las obligaciones contraídas. Un tercer grupo de países puede declarar que tiene interés en la cuestión, lo que le hace acreedor a ciertos derechos.

A diferencia del GATT, el Acuerdo de la Ronda de Uruguay estableció un procedimiento más estructurado. Un curso que siga su curso completo hasta la primera resolución no debe durar normalmente más de un año aproximadamente; 15 meses de haber apelación.

Aunque el procedimiento es en gran parte análogo al de un tribunal de justicia, la solución preferida es que los países afectados examinen sus problemas y resuelvan la diferencia por sí solos.

La solución de diferencias es de la competencia del Órgano de Solución de Diferencias (O.S.D.), integrado por todos los miembros de la O.M.C.

#### **Etapas del Procedimiento: 1) "Consultas"**

Antes de la adopción de cualquier otra medida los países partes en la diferencia tienen que mantener conversaciones para ver si pueden resolver sus diferencias por sí solos.

#### **2) "el Grupo Especial"**

El Órgano de Solución de Diferencias tiene facultades exclusivas para establecer "Grupos Especiales" integrado por tres (a veces cinco) expertos de distintos países a quienes se les someterá a consideración el problema planteado.

El grupo se constituye dentro de 45 días y tiene 6 meses para que concluya su labor. El Acuerdo describe como deben actuar estos grupos:

- Antes de la primera Audiencia, cada parte expone sus argumentos, por escrito, al grupo especial.
- En la primera Audiencia, el país reclamante y la parte demandada dan sus argumentos. Lo hacen también los terceros que hayan anunciado tener interés en la contienda.
- Los países afectados presentan réplicas por escrito y exponen verbalmente sus argumentos en la segunda reunión del grupo especial.
- Cuando una parte en la diferencia plantea cuestiones de carácter científico o técnico, el grupo especial puede consultar a expertos o designar un grupo consultivo de expertos para que prepare un informe al respecto.
- El grupo especial da traslado de los capítulos expositivos (hechos y argumentaciones) de su informe a ambas partes y les da un plazo de dos semanas para formular observaciones.
- A continuación, el grupo especial da traslado de un informe provisional a ambas partes y les otorga un plazo de una semana para que soliciten un reexamen, el cual no puede exceder de dos semanas.
- Se envía el informe definitivo a las partes en la diferencia y, tres semanas más tarde, se distribuye a todos los miembros de la O.M.C. Si el grupo especial decide que la medida comercial

objeto de la diferencia constituye una infracción de un acuerdo de la O.M.C. o un incumplimiento de una obligación dimanante de las disposiciones de la O.M.C., recomienda que se ponga en conformidad con dichas disposiciones. El grupo especial puede sugerir la manera en que podría hacerse.

- Pasados 60 días el informe se convierte en una resolución o recomendación del Órgano de Solución de Diferencias.

Dicho órgano podrá aceptar o rechazar las conclusiones de los grupos especiales o los resultados de las apelaciones.

### 3) "Apelaciones"

Ambas partes pueden apelar. Estas han de basarse en cuestiones de derecho, no pudiendo examinarse nuevamente las pruebas ni nuevas cuestiones.

Cada apelación es examinada por tres miembros de un Órgano Permanente de Apelación establecido por el O.S.D.

La apelación puede dar lugar a la confirmación, modificación o revocación de las constataciones y conclusiones jurídicas del grupo especial. El O.S.D. tiene que aceptar o rechazar el informe del examen en apelación en un plazo de 20 días; únicamente puede rechazarlo por consenso.

*En el acuerdo se hace hincapié en que "para asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los miembros, es esencial el pronto cumplimiento de las recomendaciones o resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias"*



En ese sentido, una vez decidida la cuestión, lo primordial pasa por que el demandado perdedor ponga su política en conformidad con la resolución o recomendación.

En caso de que no sea factible cumplir inmediatamente las recomendaciones o resoluciones, se dará al miembro afectado un "plazo prudencial" para hacerlo. Si no adopta las medidas oportunas dentro de ese plazo tendrá que entablar negociaciones con él o los países reclamantes para establecer una compensación mutuamente aceptable (Ej.: reducciones arancelarias en esferas de especial interés para la parte reclamante)

Si transcurridos 20 días no se ha convenido en una compensación satisfactoria, la parte reclamante podrá pedir la autorización del O.S.D. para poner sanciones comerciales limitadas –tales como la suspensión de concesiones u obligaciones- con respecto a la otra parte.

### Participación Argentina en el Órgano de Solución de Diferencia:

Nuestro país ha tenido una participación, si no intensa, podemos decir importante a lo largo de los años de funcionamiento

del Órgano de Solución de Diferencias. Así, actuó en treinta oportunidades de las cuales en 14 de ellas lo hizo como demandante y 16 como demandada.

Pero solo en tres casos su intervención estuvo motivada por cuestiones relativas a subvenciones y medidas compensatorias. Esos casos fueron los siguientes:

- En marzo de 1996 se elevó una solicitud de celebración de consultas, en la que se alega que Hungría infringió el Acuerdo sobre la Agricultura al conceder subvenciones a la exportación a productos agropecuarios no especificados en su Lista, y también al rebasar en las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios los niveles de los compromisos contraídos. En enero de 1997, la Argentina, Australia, los Estados Unidos y Nueva Zelanda solicitaron el establecimiento de un grupo especial. En su reunión de 25 de febrero de 1997 el OSD estableció un Grupo Especial. En la reunión del OSD de 30 de julio de 1997, Australia, en nombre de todos los reclamantes, notificó al OSD que las partes en la diferencia habían alcanzado una solución mutuamente convenida por la que Hungría debía solicitar una exención de algunas de las obligaciones contraídas en la OMC. A la espera de que se apruebe la exención la reclamación no se ha retirado formalmente.
- En septiembre de 1998 las Comunidades Europeas (CE) solicitaron la celebración de consultas con la Argentina respecto de los derechos compensatorios definitivos supuestamente impuestos por ese país sobre las importaciones de gluten de trigo procedentes de las CE. Éstas afirmaban que la Argentina había impuesto un derecho compensatorio sobre las importaciones de gluten de trigo de procedencia comunitaria con efecto a partir del 23 de julio de 1998. Como la investigación que dio lugar a la imposición de esos derechos se había iniciado el 23 de octubre de 1996, las CE afirmaban que la investigación había durado más de 18 meses, contrariamente a lo previsto en el Acuerdo sobre Subvenciones.
- Por último, en abril de 2005, las Comunidades Europeas solicitaron la celebración de consultas con la Argentina con respecto a los derechos compensatorios impuestos a las importaciones de aceite de oliva, gluten de trigo y duraznos enlatados originarios de las Comunidades Europeas. Según la reclamante, las incompatibilidades incluyen:
  - el hecho de que las autoridades argentinas no hayan determinado debidamente la existencia de subvenciones, y/o la probabilidad de la continuación o la repetición de tales subvenciones, entre otras cosas, al no haber determinado debidamente la existencia de ninguna transferencia de un beneficio;

- el hecho de que las autoridades argentinas no hayan determinado debidamente la existencia de daño importante causado por tales eventuales subvenciones, y/o la probabilidad de la continuación o la repetición de tal daño importante causado por tales eventuales subvenciones; y
- el hecho de que las autoridades argentinas no hayan aportado una explicación adecuada y razonada de que la cuantía de cualquier supuesta subvención está calculada de forma apropiada y no hayan llevado a cabo una evaluación de los elementos de hecho obrantes en el expediente de manera imparcial y objetiva.

### Ronda de Doha: consecuencias

En la Ronda de Doha se planteó la revisión de algunas disciplinas, constituyéndose en materia negociadora de la Ronda. En este punto, nos interesa observar el tratamiento que se hizo acerca del acuerdo SMC.

Es importante recordar que en la Ronda Uruguay se dispuso el establecimiento de plazos de caducidad: por un lado, ocho y cinco años a los países en desarrollo para desmantelar las subvenciones "prohibidas", que son aquellas supeditadas a un resultado de sus exportaciones y al uso de materias primas e insumos nacionales respectivamente. Y por otro lado, plazos concedidos a todos los Estados Miembros para la utilización de subvenciones permitidas, por ejemplo, la investigación industrial, etc. En lo concerniente al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo del Acuerdo SMC, la utilización de subsidios prohibidos fue un instrumento de política comercial que actuó en beneficio de aquellos países que supieron aprovecharlos, este es el caso de Brasil que históricamente ha apostado con gran impulso a las políticas públicas en esta dirección.

*A partir de la Ronda Doha, el trato especial y diferenciado para las subvenciones prohibidas ha caducado y por el momento no está en discusión su prórroga. Por otro lado, en cuanto a las subvenciones permitidas, tampoco se prevé su prórroga.*

Si no se tienen en cuenta los efectos que produce la ausencia de estas prórrogas para los PED, habría que suponer que estos países ya no necesitan contar con los subsidios "prohibidos" para alcanzar el tan ansiado desarrollo industrial que los posiciona en un nivel de competencia similar al de los países desarrollados, que como ya dijimos, se han valido durante muchos años de este tipo de subsidios para promover su actual desarrollo industrial.

Por otro lado, durante estas negociaciones la carga de la prueba "de hecho" se invierte y así cae sobre los países en desarrollo la tarea de demostrar que siguen necesitando determinados tratamientos especiales y diferenciados.

En este nuevo contexto, cabe mencionar que el crecimiento del comercio exterior representa uno de los más importantes desafíos que enfrentan los países en desarrollo para consolidar la sustentabilidad de sus futuras economías.

Esta situación genera la necesidad de apoyar los procesos de modernización y reconversión como condición necesaria para lograr mejorar la competitividad de los sectores productivos, así como para contribuir en la búsqueda de nuevos mercados y en la consolidación de los ya existentes. La promoción de exportaciones es una actividad muy amplia que incluye aspectos tales como el apoyo a la innovación y la investigación tecnológica, la productividad y la disponibilidad del crédito, entre otras.

*Ahora bien, es importante preguntarse si todos los países en desarrollo son conscientes de las escasas posibilidades que permite en la actualidad el acuerdo SMC para que estos mismos puedan propiciar una política de reconversión industrial y alcance exportador y por otro lado, si esta necesidad de obtener mayor margen de maniobra en materia de subsidios (nuevo trato especial y diferenciado) es un tema que forma parte de su agenda inmediata de negociación en el marco multilateral de la OMC.*

La manera y el espíritu de abordar esta problemática varía de un país a otro y por el momento no se vislumbra una clara unificación de propuesta por parte de los PED. Si tomamos el caso de Argentina, encontramos cierta despreocupación por parte de las clases dirigentes y de la opinión pública en los últimos años, muchas veces debido a la mala imagen que se ha forjado en nuestro país acerca de los aportes del Estado y su aparente práctica prebendaria. Por el contrario, países como Brasil y Chile han demostrado que las políticas subsidiarias bien utilizadas pueden transformarse en el motor del desarrollo económico.

*" Habida cuenta de los prejuicios que circulan en los países en desarrollo acerca de la intrínseca perversidad de las subvenciones, quizás sea conveniente justificar la pretensión de reintroducir un trato especial y diferenciado en la OMC para promover la radicación de inversiones directas y la producción industrial en estos países, sobre la base de un análisis acerca del papel que han cumplido y siguen cumpliendo las subvenciones explícitas e implícitas en los países desarrollados ".(Halperin, Marcelo. "MERCOSUR y la rebelión de los hechos", -Instituto de Integración Latinoamericana -UNLP)*

Un claro ejemplo de esto es el tratamiento especial sobre subvenciones que dispone el Acuerdo sobre Agricultura, ya que en los países desarrollados se subvenciona significativamente a los primeros eslabones de las cadenas alimentaria y textil.

Retomando la cuestión acerca de si los países en desarrollo cuentan con una agenda que incluya un nuevo escenario sobre subvenciones, a decir, prorroga de las subvenciones prohibidas y de las subvenciones permitidas (investigación industrial, etc.), es revelador un documento del Grupo Negociador sobre las Normas de la OMC (SMC) en el que se mencionan los documentos presentados por los países miembros sobre la temática.

En el documento TN/RL/13, de 55 propuestas pormenorizadas a julio de 2005, 45 eran relativas a las medidas correctivas comerciales (antidumping y en menor grado, compensatorias), 4 a las disciplinas sobre subvenciones horizontales (aquellas que se otorgan a toda actividad económica sin limitar el acceso a las mismas, es decir, sin utilizar criterios sectoriales, geográficos o regionales) y 6 a las subvenciones a la pesca.

En el párrafo 11 se explica que hasta la fecha los participantes han dedicado poca atención y pocos esfuerzos a las disciplinas sobre subvenciones horizontales en comparación con los dedicados a las medidas antidumping / compensatorias.

Esta falta de propuestas o consultas de los países en desarrollo no es un dato menor, ya que sobre la base de estos documentos el Grupo de Trabajo de la OMC prepara la agenda para las nuevas negociaciones de las Rondas venideras, como por ejemplo la Ronda Hong Kong (la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC se celebró en Hong Kong, China, del 13 al 18 de diciembre de 2005)

## **Comunicado de la India: un punto de partida**

El 11 de marzo de 2003 a través del documento TN/RL/W/68 "Intervención de la India sobre la comunicación de los Estados Unidos acerca del trato especial y diferenciado y el acuerdo sobre Subvenciones", la India expone una serie de argumentos en favor de que se revea la suspensión del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en materia de subvenciones.

Por intermedio de este documento *la India encabeza la posición de los PED en virtud de las negociaciones multilaterales de la OMC, situación por la cual sería interesante que los países de la región y en especial el MERCOSUR y la Argentina se embanderen detrás de esta propuesta para obtener mayor peso negociador.*

El comunicado de la India comienza mencionando algunos

puntos importantes de la comunicación de Estados Unidos sobre las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado y el Acuerdo SMC, con el cual disiente y se opone argumentativamente:

Estados Unidos ha señalado que con el tiempo todos los países estarán sujetos a un único conjunto de disciplinas y que el objetivo debe ser integrar plenamente a todos los miembros en todas las disciplinas del Acuerdo sobre Subvenciones. Este país considera que cuando un país en desarrollo o menos adelantado ha alcanzado una situación de competitividad en las exportaciones de una esfera de productos, ya no necesita el trato especial y diferenciado. También cuestiona que las disposiciones del Acuerdo sobre subvenciones relativas al trato especial y diferenciado sean adecuadas basándose para ello en determinados argumentos económicos relativos a la distorsión causada por las subvenciones.

La respuesta de la India argumenta que:

*“Se ha reconocido en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC que es necesario realizar esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico. El objetivo de las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado es garantizar que no se apliquen unas normas idénticas a países que no lo son. Si, como definen los Estados Unidos, se aplicase un único conjunto de disciplinas a todos los Miembros de la OMC los países en desarrollo tendrían que competir en condiciones desfavorables.*

*No es difícil imaginar las consecuencias adversas que para los países en desarrollo tendría estar sometidos a un único conjunto de disciplinas- se reduciría aun más su insignificante participación en el comercio mundial y es posible que dichos países no entendiesen el sistema multilateral de comercio como un sistema mutuamente ventajoso- El enfoque adoptado por los Estados Unidos puede llegar a amenazar la posibilidad de que los países en desarrollo sigan teniendo interés en el sistema multilateral de comercio.”*

Párrafos más adelante prosigue:

Una parte importante de la comunicación de los Estados Unidos se ha dedicado a las distorsiones económicas causadas por las subvenciones. Desearíamos señalar que las disciplinas multilaterales sobre la concesión de subvenciones no se basan meramente en motivos económicos. La utilización selectiva de argumentos sobre las distorsiones del comercio causadas por las subvenciones no es

convinciente. Si las razones económicas fuesen el único argumento de las normas multilaterales, las preguntas que la India desearía formular son las siguientes:

- *¿Cuál es la justificación económica de la excepción de la prohibición de las subvenciones a la exportación que constituyen los créditos a la exportación de los países de la OCDE?*
- *¿Puede negarse que los créditos a la exportación distorsionan los mercados?*
- *¿Cuál es la justificación económica de que sigan concediendo cuantiosas subvenciones agrícolas?*

En esta línea de pensamiento la India se refiere a la justificación económica de la intervención de los gobiernos mediante incentivos a la exportación y la función que desempeña en el desarrollo económico positivo. La industria de los países en desarrollo se caracteriza por el bajo nivel de desarrollo de la infraestructura, el alto costo del capital, la existencia de múltiples regiones subdesarrolladas en las que las industrias pueden no estar dispuestas a invertir, etc.

En este contexto, los diferentes programas de promoción de exportaciones de los países en desarrollo no se proponen tanto dar una ventaja a los exportadores, sino nivelar las condiciones de modo que sean iguales para todos, teniendo en cuenta el hecho de que los competidores de los países desarrollados no han de superar esas desventajas. La India concluye que las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado del Acuerdo sobre Subvenciones se deberían considerar en este contexto, en donde constituyen una necesidad estructural de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio y no un premio en sí mismo.

Los periodos de transición y los niveles de umbral parecen haber sido excesivamente optimistas y es evidente que la duración limitada de los periodos de transición utilizados para reflejar las concesiones de trato especial y diferenciado en muchos acuerdos de la Ronda Uruguay los hace insuficientes e inapropiados como fundamento de la creación de capacidad para aumentar la producción y el comercio en los países de bajos ingresos.

Por último, es importante recordar que desde un punto de vista histórico la legislación relativa a las subvenciones ha sido flexible y se adaptó a las condiciones específicas de los países desarrollados en las diferentes etapas de su desarrollo. En este sentido, los países desarrollados han subvencionado activamente su producción y sus exportaciones en el pasado, incluso cuando tenían un nivel de desarrollo muy superior a aquel en que se encuentran la mayoría de los países desarrollados de la actualidad.

## **Conclusión.** **“La importancia del Acuerdo y el trato especial y diferenciado para Argentina y la promoción de exportaciones”**

El crecimiento sostenido del comercio internacional representa uno de los desafíos más importantes que enfrentan los países de la región para consolidar la sustentabilidad de sus economías, en un contexto tendiente a la liberalización comercial centrado en el protagonismo adquirido por la OMC en la última década.

*La mayor apertura comercial de los países de la región y del mundo es el resultado tanto de políticas unilaterales adoptadas en los últimos años, como de la reactivación o puesta en marcha de acuerdos de integración bilaterales y subregionales sustentados en métodos de desgravación arancelaria de amplia cobertura, lineales y de cumplimiento en plazos breves. Todo esto utilizando el marco de referencia que brinda la OMC y su implicancia directa en las políticas comerciales de los países miembros.*



Se genera así la necesidad de apoyar los procesos de modernización y reconversión del sector productivo para alcanzar niveles de competitividad superiores a los periodos en donde el modelo de acumulación se basaba en la industrialización por sustitución de importaciones en economías marcadamente cerradas.

Al mismo tiempo, este objetivo exportador debe apuntar a generar competencias en el conjunto de pequeñas y medianas industrias, aquellas que son de vital importancia en los tejidos productivos de los países desarrollados y con trayectoria exportadora. En Argentina este sector, ya sea por cuestiones propias de su idiosincrasia y sobre todo por falta de apoyo estatal, se encuentra en un nivel de atraso tecnológico y de gestión.

Por su parte, *el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias suscripto por los miembros de la OMC se presenta como un marco jurídico referencial a considerar al momento de planificar políticas internas de promoción de exportaciones.* Es verdad que la nueva legislación se adaptaba mejor a las estructuras administrativas y fiscales de los países desarrollados, que ya habían puesto en funcionamiento estas disposiciones tiempo atrás. Para suplir estas y otras diferencias y asimetrías se introdujo la posibilidad de que los países en desarrollo cuenten con un trato especial y diferenciado para terminar de utilizar las prácticas o subvenciones que se penalizaban en el Acuerdo.

Ese trato especial que recibían los países en desarrollo, una vez



finalizado, introdujo cierto tipo de discusión entre algunos miembros. En este escenario encontramos dos visiones bien contrapuestas. Por un lado, aparece Estados Unidos y su postura de que todos los países miembros, sean desarrollados o no, deben estar sujetos a un único conjunto de disciplinas en materia de subvenciones. Es decir, que el tratamiento especial y diferenciado ya expiró y por lo tanto no debe prorrogarse porque perjudicaría a los demás miembros del sistema. En las antípodas de este razonamiento está la India y su clara argumentación en favor de que siga existiendo cierto tipo de exenciones para los PED.

En la actualidad, la posibilidad de una prórroga del "trato especial y diferenciado" podría ser un elemento de política comercial muy favorable para los países en desarrollo. En este sentido, la postura de la India debería ser tomada como un punto de partida. Argentina no ha definido todavía una posición clara en esta problemática y el MERCOSUR en su conjunto tampoco.

*Teniendo en cuenta que América Latina en su conjunto como el MERCOSUR desarrollan su comercio internacional como eslabones del sistema OMC, es determinante lograr consenso regional a la hora de sentarse en la mesa de negociaciones de la Organización.* Si bien nuestro país ha incrementado sus volúmenes de intercambio con el mundo beneficiado por la progresiva liberalización del comercio, una consecuencia no deseada de la apertura comercial ha sido la desaparición de un importante sector de Pymes que han quedado desprotegidas.

Desde esta óptica, se hace necesaria una política activa de subvenciones a las Pymes, que tanto tienen que ver con el desarrollo de un país y, sobre todo con la creación de empleo, problema principal con el que se encuentran los países de la región. Para ello, es determinante una postura de acompañamiento al comunicado de la India y un conocimiento más profundo de la OMC y sus vías para que se trate de un punto de partida para proyectarse al futuro como una región verdaderamente en desarrollo

## **Bibliografía:**

- Ablin, E. and J. Lucángeli (2000); "La política comercial Argentina: evolución reciente y limitaciones de los instrumentos futuros", en Boletín Informativo Techint Nro 304, octubre- diciembre, Buenos Aires.
- Víctor Beker-Francisco Mochón (2000): Economía. Elementos de Micro y Macroeconomía. Editorial Mc Graw-Hill. Interamericana
- Bekinstein, J.A. (1996); "La política comercial Argentina. Marco

- conceptual, revisión, propuestas”, Cuaderno de Investigación Nro 4, UNQ, Buenos Aires.
- Bisang, R. (1990); “Sistemas de promoción a las exportaciones industriales: la experiencia Argentina en la última década”, Documento de Trabajo Nro. 35, CEPAL, Buenos Aires.
- Bouzas, R. and E. Pagnotta (2003); Dilemas de la política comercial externa Argentina, Colección Diagnósticos y Propuestas, Nro 7, Fundación OSDE-Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Casaburi, G., M. Díaz Henderson and C. Quiliconi (1998); “Argentina and the WTO: as goods as it gets”, LATN/FLACSO, Buenos Aires, Mimeo
- CEPAL (2003); Estudio sobre políticas de promoción y fomento de las exportaciones en América Latina y el Caribe: El caso de la República Argentina, Santiago de Chile, Mimeo.
- Cleri, C. (1998); “Sistema de Promoción de Exportaciones de la República Argentina”, Foro de Política sobre Promoción de Exportaciones, BID-INTAL, Buenos Aires, 4 y 5 de junio.
- Panigadi, Mariela (1993). La Organización Mundial del Comercio (OMC) Instituciones Económicas Internacionales (UNLP)
- Tussie, D. (2004). La política comercial en un contexto de federalismo: el caso de la Argentina. Taller de Trabajo CARI-BID-INTAL.

#### **Paginas de Internet**

- Página Oficial de la Organización Mundial del Comercio
- Página Oficial de la Internacional Center For Trade and Sustainable Development (ICTSD)