

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/AG/NG/W/34
18 de septiembre de 2000

(00-3689)

Comité de Agricultura
Serie de reuniones extraordinarias

Original: inglés

PROPUESTA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS COMPETENCIA DE LAS EXPORTACIONES

I. INTRODUCCIÓN

1. Como segundo exportador de productos agropecuarios y alimenticios del mundo, las Comunidades Europeas (CE) consideran que la competencia de las exportaciones es un importante tema de las negociaciones. Las CE opinan que hay necesidad urgente de establecer una mayor igualdad de condiciones en lo que respecta a la competencia de las exportaciones, dado que las disposiciones vigentes del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC sólo abarcan plenamente una de las formas de ayuda a la exportación, las subvenciones a la exportación. Otros instrumentos, a algunos de los cuales recurren cada vez en mayor medida algunos Miembros de la OMC, están sujetos a normas menos estrictas y a menos requisitos de transparencia, a pesar de que pueden provocar considerables distorsiones del comercio, como ocurre especialmente en el caso de los créditos subvencionados a la exportación, el uso indebido de la ayuda alimentaria, las empresas de comercio del Estado y determinados sistemas de sostenimiento del mercado.

2. Las CE consideran que deben establecerse normas y disciplinas de la OMC que se apliquen de forma equitativa a todos los instrumentos que afectan a la competencia de las exportaciones, lo que llevaría aparejado un mejoramiento de las condiciones de competencia de las exportaciones en el comercio internacional de productos agropecuarios y alimenticios en beneficio de todos los exportadores/Miembros de la OMC y especialmente de los países en desarrollo.

II. SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN

3. Desde los comienzos del GATT, las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios han estado siempre permitidas, aunque con sujeción a determinadas disciplinas. Como consecuencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay, se establecieron nuevas disciplinas y límites estrictos al recurso por Miembros de la OMC a esas subvenciones. Se fijó un tope a las subvenciones a la exportación, en el sentido definido en el Acuerdo sobre la Agricultura, y se contrajeron compromisos de reducción anual de esas subvenciones a lo largo del período de aplicación. El volumen de las exportaciones que se beneficiaban de subvenciones de esa naturaleza y los desembolsos presupuestarios en subvenciones a la exportación en el período de base debían reducirse un 21 y un 36 por ciento, respectivamente. La medida en que los Miembros de la OMC podían conceder subvenciones a la exportación, limitaba claramente, en términos cuantitativos concretos y se definía respecto de cada Miembro exportador, de cada categoría de productos y de cada año, en las correspondientes listas nacionales.

4. Se considera con frecuencia que las CE son el Miembro de la OMC que recurre en mayor grado a las subvenciones a la exportación. No obstante, las CE recurren a las subvenciones a la exportación de forma transparente, notifican plenamente sus subvenciones a la OMC y las conceden cumpliendo sus obligaciones en el marco de la OMC.

Las normas y límites de la OMC han tenido repercusiones efectivas en la utilización por las CE de las subvenciones a la exportación. En 1998 (año al que corresponden los datos más recientes sobre las exportaciones de productos agropecuarios), los desembolsos en reintegros por exportaciones, que en 1992 ascendían al 55 por ciento del valor total de las exportaciones de productos agropecuarios, representaron el 9,4 por ciento de ese valor. Esta disminución de la utilización de las subvenciones a la exportación refleja el importante reajuste estructural que se ha llevado a cabo en el sector agropecuario de las CE.

5. Como ya manifestaban en el documento WT/GC/W/273, de 27 de junio de 1999, las CE están dispuestas a continuar negociando nuevas reducciones de las subvenciones a la exportación siempre que se apliquen criterios iguales a todas las formas de ayuda a la exportación de productos agropecuarios y alimenticios.

El hecho que las subvenciones a la exportación sean el único tipo de medidas relativas a las exportaciones sujeto a disciplinas es discriminatorio y da a entender erróneamente que, esas subvenciones por su propia naturaleza, tienen mayores efectos de distorsión del comercio que otras medidas que afectan a las exportaciones. De hecho, los efectos de distorsión del comercio dependen tanto de la forma y el contexto en que se aplique una medida como de la naturaleza de la medida de que se trate. Es cierto que cabe considerar con razón que las subvenciones a la exportación, cuando se utilizan de forma agresiva, como instrumento de subvaloración de los precios mundiales y de la consiguiente expansión de la cuota de mercado son medidas que distorsionan el comercio. Pero las disciplinas convenidas en el contexto de la Ronda Uruguay en materia de desembolsos presupuestarios y de cantidades reducen considerablemente el riesgo de que, en la práctica, las subvenciones a la exportación se utilicen de esa forma, y no principalmente como instrumento para que los exportadores puedan adaptarse a las variaciones de los precios mundiales sin que ello obstaculice las medidas de sostenimiento de los precios internos. Otra forma posible de ofrecer un rendimiento estable por unidad a los productores nacionales de un producto que se destina también a la exportación, a pesar de fluctuación de los precios mundiales, consiste en permitir que los precios en el mercado interno fluctúen paralelamente a los precios mundiales y abonar a los productores primas variables (por ejemplo primas complementarias o primas de complemento en calidad de préstamos). En la actualidad esta práctica no está sujeta a disciplinas de la OMC por productos específicos.

Tampoco está sujeto a disciplinas efectivas la utilización de créditos con subvención oficial para ofrecer condiciones más atractivas desde el punto de vista comercial que las que suelen ofrecerse, ni la utilización de la ayuda alimentaria, no como medio de hacer frente a situaciones de urgencia alimentaria, sino como instrumento de colocación de excedentes y penetración en los mercados. No obstante, los efectos de las políticas de ese tipo, cuando se aplican de esa forma, son análogos a los de las formas de utilización que entrañan el mayor grado posible de distorsión del comercio de las subvenciones a la exportación.

III. CRÉDITOS A LA EXPORTACIÓN

6. En el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, los Miembros de la OMC se comprometieron *"a esforzarse en elaborar disciplinas internacionalmente convenidas por las que se rija la concesión de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro y, una vez convenidas tales disciplinas, a otorgar los créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro únicamente de conformidad con las mismas"* (párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura). Como se indicaba en el documento de la Secretaría de la OMC G/AG/NG/S/13, de 26 de junio de 2000, desde 1994 los participantes en el Acuerdo de la OCDE y la Argentina han estado realizando esfuerzos para elaborar esas disciplinas. No obstante, esos esfuerzos no han sido hasta ahora fructíferos, debido especialmente a que el principal usuario de los créditos a la exportación no se ha mostrado dispuesto a aceptar disciplinas estrictas. En consecuencia, ninguna disciplina específica, incluidas las prescripciones de

transparencia, es aplicable a los créditos a la exportación que cubren las exportaciones de productos agropecuarios y alimenticios, y, en consecuencia, los Miembros de la OMC que recurren a ellos como instrumento de ayuda a la exportación se han beneficiado de un elevado grado de flexibilidad.

7. En el documento de la Secretaría G/AG/NG/S/13 se hace una clara descripción de los créditos a la exportación, incluidos los créditos a la exportación con apoyo oficial. Se pone de manifiesto que estos últimos pueden adoptar muchas formas distintas: créditos o financiación directos, refinanciación, apoyo del tipo de interés, financiación de ayuda (créditos y donaciones), seguro del crédito a la exportación y/o garantías. Concretamente, un importador al que se haya concedido un crédito a la exportación con apoyo oficial puede recibir un préstamo a un tipo de interés inferior al normal en el mercado, por un plazo superior al que le ofrecería éste (por lo general de 60 a 120 días, aunque con arreglo a las normas de la Unión de Berna es admisible un plazo de 180 días), o con un calendario de reembolso de duración anormal o con un período de gracia, sin tener que pagar una comisión adecuada en contrapartida de esas condiciones especiales. Además, la posibilidad de beneficiarse de un sistema de seguros con primas que probablemente no cubran las pérdidas implica la concesión de una subvención.

8. Esos créditos a la exportación con apoyo oficial pueden tener efectos similares a los de las subvenciones a la exportación cuando se utilizan de forma agresiva, si los costos totales que supone la financiación de la compra de los productos exportados son inferiores a los que serían de no ser por ellos. En tanto que las subvenciones a la exportación únicamente pueden anular la diferencia entre los precios en el mercado interno y el precio en el mercado mundial, los créditos a la exportación con apoyo oficial que se han descrito otorgan una ventaja comercial complementaria a un exportador que teóricamente realiza sus exportaciones al precio vigente en el mercado mundial.

9. Algunos Miembros de la OMC recurren a créditos subvencionados a la exportación en relación con una parte considerable de su comercio de determinados productos, como cereales. Dada la amplia gama de formas que pueden adoptar los créditos con apoyo oficial y el carácter confidencial de algunos de los datos relativos a los créditos subvencionados a la exportación, suele ser difícil determinar la magnitud exacta de la ayuda que se proporciona a los exportadores mediante este instrumento y el grado de distorsión del comercio.

La Secretaría de la OMC ha recopilado algunos datos sobre la utilización de los créditos a la exportación por los Miembros en el documento G/AG/NG/S/12/Add.1 de 27 de junio de 2000. No obstante, no se facilitan en él datos globales. Esta falta de transparencia, unida a la inexistencia de disciplinas en esta esfera tiende a favorecer prácticas que tienen efectos de distorsión del comercio y que pueden anular los efectos en el comercio mundial de las disciplinas de la OMC aplicables a otras formas de ayuda. Es necesario seguir analizando la medida en que se utilizan distintas formas de crédito a la exportación y sus repercusiones en el comercio con miras a la elaboración de normas y disciplinas en el marco de la OMC.

10. Las CE reconocen que, en determinadas circunstancias, la utilización de créditos a la exportación puede estar justificada como medio de ayudar a los países a hacer frente a limitaciones de liquidez. Sin embargo, la concesión de créditos a la exportación con apoyo oficial a algunos países en desarrollo, especialmente a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y países menos adelantados, no debe utilizarse indebidamente en beneficio de los países desarrollados exportadores. Hay que recordar que los créditos a la exportación no son siempre una panacea, puesto que pueden contribuir a aumentar la carga de la deuda de los países receptores. Además, el hecho de que la proporción de créditos a la exportación concedidos a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y a los países menos adelantados sea muy pequeña, como revela un reciente estudio de la OCDE basado en datos confidenciales, pone en tela de juicio la justificación de la utilización de los créditos a la exportación como medio de reducir la factura que han de pagar los países en desarrollo por los productos alimenticios.

Las CE opinan que lo mejor es que la ayuda alimentaria se facilite en forma de donaciones y no de créditos. No obstante, cuando se produzca una situación en la que un país no puede adquirir artículos alimenticios necesarios debido a un problema transitorio de financiación y sea necesario recurrir a un crédito para resolver este problema, el receptor debería poder utilizar ese crédito para comprar los productos alimenticios al proveedor más adecuado, sin quedar vinculado a quien ya ha concedido el crédito.

11. Las CE consideran que es importante reconocer que los créditos a la exportación con apoyo oficial pueden operar como subvenciones a la exportación y que deben aplicarse a esos créditos las normas y disciplinas de la OMC, como ocurre en el caso de las exportaciones de productos industriales. A este respecto, las CE desean reiterar su interés en una conclusión pronta y satisfactoria del entendimiento de la OCDE sobre los créditos a la exportación de productos agropecuarios, que debería incorporarse al futuro acuerdo sobre la agricultura de la OMC con el fin de garantizar un trato igual a todos los instrumentos que inciden en la competencia de las exportaciones.

IV. USO INDEBIDO DE LA AYUDA ALIMENTARIA

12. El párrafo 4 del artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay contiene disposiciones destinadas a evitar la elusión mediante operaciones de ayuda alimentaria de los compromisos relativos a las subvenciones a la exportación. Los Miembros de la OMC se asegurarán de que el suministro de ayuda alimentaria internacional no esté directa o indirectamente vinculado a las exportaciones comerciales de productos a los países beneficiarios, de que las operaciones de ayuda alimentaria internacional se realicen de conformidad con los "Principios de la FAO sobre Colocación de Excedentes y Obligaciones de Consulta" y de que esa ayuda se suministre en la medida de lo posible en forma de donación total o en condiciones no menos favorables que las previstas en el artículo IV del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1986. No obstante, desde 1994 el Convenio sobre Ayuda Alimentaria ha sido revisado en dos ocasiones y la evolución de la situación en los últimos años pone de manifiesto que las disposiciones vigentes de la OMC tal vez no sean suficientes para impedir el uso indebido de la ayuda alimentaria.

13. Las CE consideran que es necesario revisar y reforzar las disposiciones vigentes de la OMC para impedir el uso indebido de la ayuda alimentaria como mecanismo de colocación de excedentes. Como ha indicado recientemente el Comité de Colocación de Excedentes, a partir de 1998 se invirtió la tendencia a la rápida disminución de las donaciones de ayuda alimentaria que se registró en el período 1994-1997. Según el Comité Consultivo de Colocación de Excedentes de la FAO, entre 1997 y 1999 el volumen de las operaciones de ayuda alimentaria notificadas a ese Comité creció más de un 120 por ciento.

14. Es lamentable que la disponibilidad de ayuda alimentaria aumente cuando los precios son bajos y se reduzca cuando resulta más necesaria, en una situación en la que los precios de los productos básicos son elevados. Las CE han observado que algunos importantes exportadores de productos agropecuarios y alimenticios han recurrido en una medida mucho mayor a las donaciones de ayuda alimentaria cuando sus excedentes han experimentado un crecimiento en los últimos años. En algunos casos, el objetivo principal de las donaciones de ayuda alimentaria parece haber sido la reducción de las acumulaciones de excedentes en los países donantes, que hacían bajar los precios, y la apertura de mercados. Se considera, en consecuencia, que la ayuda alimentaria es un instrumento útil de apertura de mercados, lo que es evidente que implica una utilización indebida de esa ayuda. No sólo se relegan a una posición secundaria los objetivos de desarrollo, sino que ese tipo de prácticas tiene considerables efectos de distorsión del comercio. En cierta medida, la utilización indebida de la ayuda alimentaria es comparable a una subvención a la exportación por el 100 por ciento del precio del producto. Además, el uso indebido de esa ayuda va unido con frecuencia a prácticas comerciales predatorias, en las que las operaciones de ayuda alimentaria pueden utilizarse para expulsar a los competidores del mercado. Resulta necesario, por consiguiente, adoptar normas estrictas para poner

fin a esas prácticas, que distorsionan el comercio sin contribuir al desarrollo económico y social de los países receptores.

15. Las CE están firmemente decididas a lograr seguridad alimentaria para todos y a hacer un esfuerzo continuo para erradicar el hambre. Consideran, en consonancia con el Preámbulo de la Convención sobre Ayuda Alimentaria de 1999, que es necesario mejorar la capacidad de la comunidad internacional de responder a situaciones de emergencia alimentaria y de mejorar la seguridad alimentaria, a través de suministros garantizados de ayuda alimentaria independientemente del precio mundial y de las fluctuaciones de la oferta. Las CE desean asimismo recordar que en ese mismo preámbulo se declara que las partes en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria reconocen que el objetivo final de la ayuda alimentaria es la eliminación de la propia necesidad de esa ayuda y que es necesario mejorar su eficacia como instrumento en apoyo de la seguridad alimentaria en países en desarrollo. Las CE respaldan plenamente los principios recogidos en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999 en relación con los objetivos, necesidades, formas y condiciones de la ayuda alimentaria, con su eficacia y con sus repercusiones. No obstante, el Convenio abarca únicamente una parte reducida de la ayuda alimentaria internacional (compromisos mínimos) y, por consiguiente, es preciso adoptar más medidas para evitar el uso indebido de la ayuda alimentaria.

16. Las CE consideran que la ayuda alimentaria debe suministrarse en forma de donaciones totales y no debe utilizarse como instrumento de promoción en el mercado, para desplazar las operaciones comerciales normales y la producción local. En ese sentido, las CE están convencidas de que unas normas más estrictas y una mayor transparencia en la OMC para evitar los abusos en las prácticas de ayuda alimentaria redundaría en beneficio de la ayuda alimentaria en general. Además, es menester reforzar los procedimientos de notificación de la OMC en lo que respecta al suministro de ayuda alimentaria. La ayuda alimentaria debe suministrarse en respuesta a peticiones oficiales, destinarse a las necesidades del beneficiario y distribuirse cuidadosamente, prestando la debida atención a sus repercusiones en el país beneficiario y en los hábitos y necesidades nacionales de nutrición. La ayuda alimentaria no debe utilizarse para subvencionar las exportaciones del país donante.

17. La ayuda alimentaria es un elemento que reviste gran importancia para los países en desarrollo, especialmente para los más pobres. Es necesario que sea previsible, transparente y compatible con algunos principios básicos de desarrollo. No debe utilizarse indebidamente, en beneficio de algunos países desarrollados, en función de la magnitud de sus excedentes. Por esa razón, las CE opinan que ha llegado el momento de examinar en la OMC las condiciones y formas de las operaciones de ayuda alimentaria, con el fin de elaborar normas y disciplinas destinadas a aumentar la eficacia y las repercusiones de esa ayuda y a reforzar la seguridad alimentaria en los países en desarrollo.

V. EMPRESAS COMERCIALES DEL ESTADO (ECE)

18. En el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XVII del GATT de 1994 se define a las ECE como *"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 los cuales influyan por medio de sus compras o ventas sobre el nivel o la dirección de las importaciones o las exportaciones"*. Así pues, la estructura, funcionamiento, facultades y funciones de las ECE pueden ser muy diversas. Aunque las ECE no son privativas del sector agropecuario, las esferas en las que mayor importancia tienen es la de la agricultura y los productos alimenticios. En algunos Miembros de la OMC, controlan un elevado porcentaje -que en algunos casos llega al 100 por ciento- de las exportaciones de algunos productos agropecuarios, como el trigo y otros cereales o los productos lácteos. Como resultado de ello, una gran proporción del comercio mundial de determinados productos (aproximadamente el 40 por ciento en el caso del trigo y el 30 por ciento en el de los productos

lácteos) corresponde a "exportadores exclusivos" (empresas a las que se están reservando las ventas en el mercado interno y las ventas de exportación).

19. Estos "derechos o privilegios exclusivos o especiales" dan a las ECE un considerable poder en el mercado, que puede tener como resultado una competencia desleal con las demás empresas que comercializan esos productos en el mercado mundial. Las ECE pueden provocar diversos tipos de efectos de distorsión del comercio y, como consecuencia, pueden eludir las disciplinas y compromisos del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay en materia de subvenciones a la exportación. Tres prácticas de las ECE que entrañan considerables efectos de distorsión del comercio (las subvenciones cruzadas, la discriminación en materia de precios y la fijación en común de precios) pueden considerarse subvenciones "encubiertas" a la exportación. Gracias al poder en el mercado que les dan sus derechos o privilegios exclusivos o especiales, las ECE pueden actuar con un sistema de fijación diferenciada de precios y obtener de esa forma ingresos adicionales que pueden utilizar para subvencionar las exportaciones. Por ejemplo, un monopolio que desarrolle sus actividades a través de todos los cauces de comercialización tiene capacidad para que algunas actividades suyas subvencionen a otras. Puede incrementar artificialmente los precios al consumidor en el mercado interno y desviar parte de los beneficios derivados de ese aumento artificial a ventas de exportación efectuadas al precio mundial o a un precio inferior, o proporcionar insumos a bajo precio a las empresas nacionales de elaboración para facilitar la exportación de sus productos acabados.

En un reciente estudio titulado "State Trading in Agricultural markets: a conceptual analysis", preparado por el Grupo de Trabajo sobre las Políticas y los Mercados Agrícolas de la OCDE y la reunión del Grupo de Trabajo conjunto del Comité de Agricultura y del Comité de Comercio en marzo de 2000, se ha señalado que en la medida en que los derechos exclusivos crean empresas que tienen la condición de "exportadores e importadores exclusivos", es decir empresas a las que están reservadas las ventas en el mercado interno y las ventas de exportación, las ECE pueden hacer que sus ventas en los mercados de exportación se beneficien de subvenciones cruzadas. Además de esas prácticas, de la naturaleza de las ECE y de su poder en el mercado, así como de sus estrechos vínculos con las autoridades públicas, pueden derivarse otros efectos contrarios a la competencia (como subvenciones encubiertas, créditos subvencionados a la exportación, tipos preferenciales de cambio, exenciones fiscales, garantías estatales, etc.).

20. Habida cuenta de la escasa claridad de las actividades de las ECE y del grado en que esas actividades distorsionan el comercio, son necesarios nuevos debates y análisis en la OMC sobre sus repercusiones en el comercio mundial. Las CE consideran que deben reforzarse, sobre la base de esos análisis las normas y reglamentos de la OMC aplicables a las ECE. En especial, es necesario poner fin a la elusión de las disciplinas y compromisos relativos a las subvenciones a la exportación en la OMC, lo que requerirá especialmente una mayor transparencia en relación con las actividades de las ECE y prescripciones de notificación más estrictas, sobre todo en lo que respecta a las subvenciones indirectas a la exportación. Por último, pueden ser necesarias además nuevas disciplinas para limitar los efectos contrarios a la competencia de las ECE en el comercio internacional de productos agropecuarios y alimenticios.

VI. CONCLUSIÓN

21. Las disposiciones actuales de la OMC sobre competencia de las exportaciones se centran en las subvenciones a la exportación, que están sujetas a una regulación y a unos topes estrictos. Las CE están dispuestas a seguir negociando nuevas reducciones de las subvenciones a la exportación siempre que se trate del mismo modo a todas las formas de ayuda a la exportación de productos agropecuarios y alimenticios. Hay pocas disposiciones de la OMC que regulen el recurso a los demás instrumentos utilizados para subvencionar directa o indirectamente a las exportaciones, lo que en algunos casos ha llevado a un aumento de la utilización de esos instrumentos en los últimos años.

22. Con el presente documento, las CE pretenden en primer lugar señalar a la atención de todos los Miembros de la OMC el hecho de que determinados instrumentos pueden ser utilizados para distorsionar la competencia de las exportaciones. En segundo lugar, las CE han demostrado la necesidad de nuevos análisis y debates para evaluar mejor las repercusiones de esos instrumentos en el comercio.

23. Por último, para abordar la cuestión de la competencia de las exportaciones de forma equilibrada y global es necesario elaborar nuevas normas y disciplinas, incluidas prescripciones en materia de transparencia, que sean aplicables a todos los tipos de ayuda a la exportación. Las CE, aunque han manifestado reiteradamente que están dispuestas a celebrar negociaciones de buena fe sobre las subvenciones a la exportación, están firmemente convencidas de que es necesario conseguir un mayor grado de claridad en relación con los demás instrumentos que afectan a la competencia de las exportaciones y proceder a la elaboración de normas más estrictas.
