



No. 4 COMPETENCIA DE LAS EXPORTACIONES – disciplinas apropiadas para eliminar las subvenciones¹

RESUMEN

- ▶ Durante la fase de eliminación gradual de las subvenciones a las exportaciones, la transparencia y previsibilidad del proceso aumentarían si se establecieran toques máximos o compromisos de reducción por productos específicos.
- ▶ Las disciplinas aplicadas a los créditos a la exportación con plazos de reembolso menores de 180 días podrían centrarse en limitar las desviaciones de las condiciones del crédito relacionadas con la transacción respecto de las tarifas comerciales actuales.
- ▶ Los créditos extendidos a países en desarrollo importadores netos de alimentos (PBIDA) o países menos adelantados (MA), o los utilizados en apoyo de las transacciones relativamente reducidas, podrían estar exentos de tales disciplinas.
- ▶ Las empresas comerciales del Estado (ECE) juegan a menudo un papel decisivo en la comercialización internacional de productos agropecuarios. El régimen de monopolio ha sido crucial para su eficacia, pero no hay pruebas definitivas de que distorsionen el comercio.
- ▶ Las diversas formas de ayuda alimentaria tienen repercusiones diferentes en el comercio y se necesitan disciplinas distintas para los diferentes tipos de entrega de ayuda alimentaria.

El acuerdo marco de agosto de 2004 de la Organización Mundial del Comercio (OMC) pide el establecimiento de "modalidades pormenorizadas que garanticen la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones, y disciplinas para todas las medidas de exportación con efecto equivalente para una fecha final creíble". La eliminación incluye: a) las subvenciones a las exportaciones programadas; b) los créditos a la exportación, las garantías y los programas de seguros con plazos de reembolso que exceden de los 180 días; las actividades de las empresas comerciales del Estado (ECE) que distorsionan el comercio; y d) la ayuda alimentaria que no se ajusta a las disciplinas que todavía han de acordarse. Otros de los aspectos que han de sujetarse a disciplinas son los siguientes: a) las condiciones de los créditos a la exportación, las garantías y los programas de seguro con plazos de reembolso inferiores a 180 días; b) otras actividades de las ECE con menores efectos de distorsión del comercio; y las transacciones de ayuda alimentaria que pueden desplazar las importaciones comerciales.

¹ Una Nota técnica conexas proporciona mayores detalles sobre las cuestiones técnicas planteadas en el presente Informe sobre políticas comerciales: <http://www.fao.org/trade/>.

El pilar de la competencia de las exportaciones reconoce que las intervenciones gubernamentales realizadas mediante créditos a la exportación, ECE o ayuda alimentaria, con el fin de disponer de una producción excedentaria podría tener efectos semejantes a las subvenciones a la exportación en cuanto a distorsión de los mercados internacionales y de las corrientes comerciales. Pero a causa de que el concepto de "efecto equivalente" es un concepto complejo y difícil de definir, un primer paso importante hacia el establecimiento de mecanismos disciplinarios consiste en agrupar las políticas y medidas que producen efectos semejantes y eliminarlas y controlarlas todas juntas.

1 Competencia de las exportaciones: tipos y efectos

SUBVENCIONES A LAS EXPORTACIONES

Actualmente, sólo 9 de los 21 miembros de la OMC que tienen derecho de utilizar las subvenciones a las exportaciones las utilizan efectivamente, y en 1995-2000 la Unión Europea (UE) representó el 90 por ciento del valor de las subvenciones a las exportaciones notificadas a la OMC (véase el cuadro 1). En general, el uso de las subvenciones a la exportación ha disminuido mucho en el decenio

pasado, de alrededor de 7,5 mil millones de dólares EE.UU. en 1995 a menos de 3 mil millones de dólares EE.UU. en 2000. Ello se debe no sólo a los compromisos de reducción asumidos en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura (AsA), sino también a las reformas unilaterales de política interna, como por ejemplo en la UE, que han reducido la necesidad de utilizar las subvenciones a las exportaciones.

A corto plazo, en los mercados para productos que sustituyen a los importados las distorsiones de los precios internos son por lo general más visibles y potencialmente más perjudiciales que los efectos a más largo plazo. Hace falta un análisis ulterior de los efectos de la eliminación de las subvenciones en las corrientes comerciales bilaterales. Un análisis de carácter más informativo que el de los mercados regionales o mundiales, en los que los modelos tienden a prever pequeñas disminuciones absolutas en las exportaciones, con efectos insignificantes en los precios mundiales.

CRÉDITOS A LA EXPORTACIÓN

Los créditos a la exportación sostenidos por el Gobierno permiten a los compradores extranjeros de mercancías exportadas aplazar el pago en condiciones más favorables (por ejemplo, durante un plazo mayor) de lo que hubieran conseguido de instituciones financieras. El valor de los créditos a la exportación aumentó de 5,5 mil millones de dólares

EE.UU. en 1995 a 7,9 mil millones en 1998. Para el 45 por ciento de estos créditos, de los cuales los Estados Unidos dieron el 95 por ciento, el plazo de reembolso excedió de un año. Una amplia gama de productos se beneficia más de los créditos a la exportación que de las subvenciones a las exportaciones, pero en cualquiera de los grupos de productos que se benefician la proporción de las exportaciones en contadas ocasiones supera el 15 por ciento.

El efecto de los créditos a la exportación depende tanto del nivel de los gastos presupuestarios destinados a los créditos como de las condiciones de reembolso del crédito (por ejemplo, el tipo de interés subvencionado, el plazo de amortización, las comisiones, etc.). Los equivalentes en subvenciones (cuadro 2) indican cuánto menos están pagando los importadores, por término medio, por las transacciones realizadas con créditos a la exportación que lo que estarían pagando sin ellos. Los créditos a la exportación de los Estados Unidos son más altos en equivalente de subvenciones por unidad que los de otros países, como consecuencia principalmente de los plazos de reembolso que son más largos.

Una cuestión fundamental es determinar la sensibilidad de las exportaciones a los créditos a la exportación según sea su composición. Una justificación frecuente de los créditos a la exportación es que el país destinatario adolece de restricción de liquidez. Pero en la práctica,

Cuadro 1: Subvenciones a la exportación 1995-2000 (millones de dólares EE.UU.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Unión Europea (25)	6 587	7 157	4 928	6 072	5 968	2 598
Suiza	455	392	295	293	269	188
Estados Unidos de América	26	121	112	147	80	15
Noruega	84	78	100	77	126	44
Turquía	30	17	39	29	28	27
Otros	122	107	65	38	22	22
Total	7 304	7 872	5 539	6 656	6 492	2 894

Fuente: Jales, M. (2004) *The Impact of Export Competition Policies*. Presentación hecha en la Consulta oficiosa de expertos de la FAO sobre competencia de las exportaciones, el 25-26 de noviembre en la FAO, Roma.

Cuadro 2: Pauta de la utilización del crédito a la exportación, estimaciones para 1995-1998 (millones de dólares EE.UU.)

	Gastos totales	Proporción del total mundial (%)	Créditos con plazos de amortización inferiores a un año como proporción del total (%)	Equivalente en subvenciones (1998) (%)
Australia	6 803	24	100	0.3
Canadá	3 613	13	97	1.2
Unión Europea (25)	4 379	16	93	0.0-3.8 ^a
Estados Unidos de América	12 806	46	6	6.6
Otros países	195	1	71	-
Total	27 796			3.6

^a El equivalente en subvenciones se calcula para determinados estados de la UE, ya que, a diferencia de las subvenciones a las exportaciones, el uso y las condiciones de los créditos a la exportación es una decisión para los estados miembros. Los valores incluyen los créditos a la exportación dentro de la UE. La gama presentada abarca los equivalentes a las subvenciones calculados para los países de la UE que han presentado informes.

Fuente: adaptación de OCDE (2000): *An analysis of officially supported credits in agriculture*. COM/AGR/TD/WP(2000)91.OCDE.París.

los créditos a la exportación se aplican mayormente a los países de ingresos medios y a otras economías de la OCDE. Al parecer, los países en desarrollo importadores netos de alimentos (PBIDA) y los países menos adelantados (MA) no han gozado más que de un acceso mínimo a los créditos a la exportación.

EMPRESAS COMERCIALES DEL ESTADO

Se ha criticado a las empresas comerciales del Estado (ECE) por abusar de su condición de monopolio influyendo en las condiciones del mercado y en las corrientes comerciales, y por la falta de transparencia en las operaciones de mercado. Por otro lado, en el caso de muchos países en desarrollo, las ECE constituyen una solución útil ante los mercados imperfectos de productos, dada la incapacidad de muchos pequeños productores de países en desarrollo de acceder directamente a los mercados mundiales. Los precios fijados en común y la garantía contra pérdidas pueden contribuir a reducir los riesgos tanto para los agricultores como para los comerciantes. Además, la magnitud de las ECE les permite competir con importantes empresas comerciales transnacionales (que también pueden abusar de su posición privilegiada en el mercado). Muchas ECE, sobre todo en los países en desarrollo, juegan un papel importante apoyando la producción interna y las infraestructuras comerciales, en las que es común el mal funcionamiento del mercado y los riesgos para la actividad del sector privado son altos.

Sólo un número reducido de ECE de países desarrollados y países en desarrollo se consideran importantes en el mercado por el volumen de sus actividades comerciales mundiales en el producto y/o la sensibilidad del producto comercializado. Hasta ahora hay pocos indicios de que las ECE causen distorsiones importantes en el mercado. Los efectos dependerán de la combinación de los derechos exclusivos de una ECE para comprar y vender el producto en el país y venderlo en el mercado de exportación. Las ECE y las empresas privadas difieren en cuanto a finalidad y mandato, ya que las ECE tienen un mandato social de proyecciones amplias, mientras las empresas privadas tratan principalmente de aumentar al máximo las utilidades para los dueños y los inversores.

AYUDA ALIMENTARIA DE EMERGENCIA Y NO DE EMERGENCIA

La ayuda alimentaria puede desplazar las importaciones comerciales. Un indicador importante del nivel de desplazamiento es el concepto de "adicionalidad del consumo". La ayuda alimentaria no desplaza las importaciones comerciales si conduce a un

consumo "adicional". El grado de adicionalidad depende de las características de los destinatarios y del país receptor, así como del diseño y ejecución del programa. La ayuda alimentaria de emergencia, que representa alrededor del 60-70 por ciento de toda la ayuda alimentaria, puede considerarse "totalmente adicional", ya que los destinatarios están, por definición, en una situación de grave dificultad y sin un acceso económico o material a los alimentos necesarios. La ayuda alimentaria que no es de emergencia puede dividirse en: a) ayuda alimentaria selectiva, dada a determinados beneficiarios; y b) ayuda alimentaria monetizada mediante su venta en los mercados locales. La ayuda alimentaria selectiva tiene una adicionalidad mayor que la monetizada, la cual abarca algo de la ayuda alimentaria para proyectos y toda la ayuda alimentaria para programas.

2 Elaboración de reglas apropiadas

La determinación de la equivalencia de efectos entre las diferentes medidas relativas a la exportación requiere un punto de referencia de los efectos de las subvenciones a las exportaciones, con el cual comparar otras formas de competencia de las exportaciones. Es difícil, sin embargo, cuantificar los efectos de las subvenciones a las exportaciones, y actualmente no se dispone de datos pormenorizados para determinar los efectos relativos de todas las otras formas. De ahí que pueda ser más apropiado elaborar normas destinadas a reducir los efectos de distorsión en cada sector de la competencia de las exportaciones que establecer la equivalencia como base para dichas normas. Además, para garantizar disciplinas aplicables y que se cumplan, hace falta un sistema de notificaciones que exija el cumplimiento de los plazos previstos. En cada esfera cabe formular las siguientes observaciones.

SUBVENCIONES A LAS EXPORTACIONES

Aunque existe un acuerdo sobre la eliminación de las subvenciones a las exportaciones programadas, no lo hay sobre el calendario. Hay que decidir el plazo de eliminación y, en el caso de que sea largo, decidir si se justifica un pago inicial apreciable (es decir, una reducción porcentual del uso autorizado de subvenciones a las exportaciones en el primer año del período de ejecución). También será muy importante restringir la posibilidad de mantener subvenciones altas a la exportación en países en los que las reformas internas se prolongan, a la vez que obtener compromisos globales de reducir mucho las subvenciones a la exportación allí donde la reforma de políticas las ha hecho superfluas.

CRÉDITOS A LA EXPORTACIÓN

Se han examinado las disciplinas aplicadas a los créditos a la exportación principalmente en lo que se refiere a su restricción a los reembolsos en plazos menores de 180 días. Pero de por sí ésta no sería una disciplina suficiente si se tiene como objetivo eliminar los efectos negativos que se perciben a raíz de tales créditos. El reajuste de las condiciones del crédito posibilita la reducción de los plazos de amortización y establecer, a la vez, otras condiciones más favorables, como las de las tasas de interés y las comisiones. En las negociaciones se determinará en qué medida dichas condiciones puedan desviarse de las condiciones disponibles comercialmente. Por ejemplo, se podría restringir, respecto de la tasa vigente, a menos de 50 centésimos de punto porcentual la disminución de la tasa de interés relacionada con la transacción. De forma análoga, podría restringirse el margen autorizado entre el precio de embarque acordado y el precio vigente en el mercado mundial.

Ahora bien, si se imponen disciplinas demasiado restrictivas a los créditos a la exportación podrían impedirse algunos usos legítimos, por ejemplo el de ayudar a muchos países MA y PBIDA a superar las restricciones de liquidez que están enfrentando. La separación de los gastos destinados a los créditos en dos categorías en base a la condición del país beneficiario puede constituir una solución para evitar la imposición de disciplinas excesivas a los créditos a la exportación utilizados con tal finalidad. Los gastos destinados a los créditos otorgados a otros países distintos de los indicados estarían sujetos a las disciplinas establecidas, mientras que para los créditos extendidos a los países MA y a los PBIDA, en los que es más probable que exista un consumo adicional pero el uso de créditos a la exportación es actualmente limitado, no se pondrían restricciones a las condiciones de reembolso. También podrían quedar exentas de tales disciplinas las transacciones relativamente pequeñas, como las define el Subcomité consultivo sobre colocación de excedentes.

EMPRESAS COMERCIALES DEL ESTADO

Todo mecanismo disciplinario ha de reconocer la función que cumplen las ECE en la promoción del comercio en los mercados mundiales no competitivos y en la corrección

de las disfunciones e imperfecciones de los mercados internos. Una preocupación importante acerca de dichos mecanismos es la de la eliminación propuesta de los derechos de monopolio sobre las exportaciones para permitir a las empresas privadas "coexistir" con las ECE, comprar productos de exportación a los productores internos y exportarlos. Sin embargo, hay pocos casos de coexistencia satisfactoria de estos dos tipos de empresa, y pocas veces las ECE pueden mantener una cuota de mercado viable en un entorno liberalizado. Un monopolio privado puede reemplazar a la ECE, con resultados no óptimos y, por lo tanto, las restricciones impuestas a las ECE no necesariamente eliminarán las distorsiones comerciales derivadas del poder de monopolio. También es evidente que las resoluciones actuales de la OMC, por ejemplo las relativas a la Junta Canadiense del Trigo, pueden contribuir a asegurar que la posición de las ECE no sea en detrimento de terceros países exportadores. De ahí que haya que elaborar posteriores disciplinas sobre las actividades de las ECE.

AYUDA ALIMENTARIA

Las disciplinas relativas a esta esfera han de examinarse teniendo en cuenta los beneficios humanitarios y en materia de desarrollo de la ayuda alimentaria. Las prácticas de compra y distribución (por ejemplo, acuerdos triangulares o compras dentro del país) han cambiado mucho en el último decenio, y el debate sobre cómo disciplinar la ayuda alimentaria debería tenerlo en cuenta. Utilizando la adicionalidad del consumo como un indicador, se podría clasificar las diferentes formas de ayuda alimentaria con arreglo a su potencial de distorsión del comercio. Tal clasificación podría utilizarse para centrar la eliminación o reglamentación en aquellas formas que provocan un desplazamiento comercial particularmente importante sin ofrecer adicionalidad alguna.

Utilizando este indicador de adicionalidad, la ayuda alimentaria de emergencia se consideraría como la que menos distorsiona el comercio; especialmente en el caso de un país que no puede cubrir todas sus importaciones de alimentos en condiciones comerciales. Las disciplinas también pueden destinarse a eliminar las condiciones vinculadas al suministro de ayuda alimentaria.