



NOTAS TÉCNICAS DE LA FAO SOBRE POLÍTICAS COMERCIALES cuestiones relacionadas con las negociaciones de la OMC sobre la agricultura

No. 4. Competencia de las exportaciones: datos empíricos relativos a determinadas cuestiones

ÍNDICE

1	<i>Introducción</i>	1
2	<i>¿Qué es la competencia de las exportaciones?</i>	2
3	<i>¿Qué dice el acuerdo marco?</i>	2
4	<i>¿Cuáles son los datos sobre los efectos de la competencia de las exportaciones?</i>	3
5	<i>Para promover el debate</i>	12
6	<i>References</i>	16

1 Introducción

Hay un acuerdo general sobre el hecho de que las intervenciones destinadas a ayudar a las exportaciones de productos agrícolas tienen el potencial de distorsionar la competencia por los mercados mundiales de productos básicos. En particular, la utilización de las subvenciones a las exportaciones puede desplazar no sólo a terceros países exportadores, sino también a los productores internos en los países importadores, con efectos particularmente perjudiciales para las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo. En principio, es posible también que otras intervenciones gubernamentales, por ejemplo a través del empleo de créditos a la exportación, de las actividades de las empresas comerciales del estado, y de la utilización de la ayuda alimentaria para colocar la producción excedentaria, puedan tener efectos semejantes a los de las subvenciones directas a las exportaciones en cuanto a distorsión de los mercados y de las corrientes comerciales.

El acuerdo marco de la OMC de 1° de agosto (WTO, 2004) reconoce esta preocupación y ha pedido la elaboración de modalidades que garanticen al mismo tiempo la eliminación de todas las formas de subvenciones a las exportaciones y la reglamentación de todas las medidas de exportación que tengan efectos equivalentes. Pocos son los que se oponen a seguir estas líneas en las negociaciones, pero no es fácil determinar en qué consisten los "efectos equivalentes". En el caso de que los negociadores adopten la actitud cautelosa de elaborar modalidades "generales" por la dificultad de llevar a la práctica el concepto de equivalencia, se corre el peligro real de que se

apliquen demasiado estrictamente algunos instrumentos de política que de hecho tienen pocas repercusiones en las condiciones del mercado mundial en comparación con sus posibles ventajas.

La presente nota técnica¹ examina, en primer lugar, los tres conceptos generales de competencia de las exportaciones expuestos en el acuerdo marco. A continuación explica cómo el Acuerdo marco trata de clasificar en tres grupos los instrumentos o actividades que caen dentro de dichos componentes: los que han de eliminarse, los que requieren una disciplina ulterior, y los que se considera que no requieren disciplinas ulteriores. En el cuerpo principal de la nota se investigan las pruebas que existen sobre las posibles repercusiones de la gama de instrumentos y actividades que se consideran una ayuda a la exportación de actividades agrícolas. Sobre la base de dichos datos se estudian las razones en pro de la utilización del concepto de equivalencia. Por último, se examinan los peligros que trae aparejados el hecho de establecer demasiadas medidas o medidas inadecuadas.

¹ La presente nota técnica se ha beneficiado de los debates sostenidos en una consulta oficiosa de expertos sobre competencia de las exportaciones, celebrada en la FAO en noviembre de 2004, que se centró en la labor analítica y empírica sobre cuestiones relativas a la competencia de las exportaciones, de interés para las actuales negociaciones de la OMC.

2 ¿Qué es la competencia de las exportaciones?

La competencia de las exportaciones puede clasificarse en función de tres componentes generales: a) las políticas de ayuda directa a un producto exportado, tales como las subvenciones a la exportación y los créditos a la exportación otorgados con apoyo oficial; b) las intervenciones de ayuda a las empresas comerciales del estado; y c) la ayuda alimentaria, principalmente el componente de ayuda alimentaria utilizado para facilitar la colocación de la producción excedentaria de un país. La incidencia y las repercusiones de dichos componentes se examinan en detalle en la sección 4 de la presente nota.

La inclusión de una gama de actividades y políticas más amplia que la examinada en el pilar de competencia de las exportaciones de la Ronda Uruguay deriva del temor de que se utilicen otros mecanismos distintos de las subvenciones a las exportaciones para eludir la necesidad de reducir la ayuda a las exportaciones como una forma de colocar la producción excedentaria.

Cabe señalar, sin embargo, que otras políticas e intervenciones no pertenecientes a esta categoría pueden actuar de una manera semejante. Sirvan de ejemplo los sobrepuestos que se aplican para mantener los precios internos a un nivel más alto de los del producto vendido en los países a los que se exporta, o los pagos compensatorios del préstamo que permite a los importadores comprar el producto a precios más bajos. Aunque este tema más general puede tener consecuencias para las modalidades que se aprueben en definitiva, la presente nota se limita a los tres componentes de la competencia de las exportaciones indicados anteriormente².

3 ¿Qué dice el acuerdo marco?

El acuerdo marco de agosto de 2004 ofrece algunas pautas sobre los tipos de políticas y actividades que se verán afectados, al comprometerse a establecer un plazo (cuya fecha aún debe negociarse) en el que se eliminarán algunas políticas, otras serán sometidas a disciplinas, y otras quedarán iguales.

Se establecerán modalidades pormenorizadas para garantizar la eliminación simultánea de todas las formas de subvenciones a las exportaciones, incluidas las subvenciones a las exportaciones previstas: créditos a la exportación, garantías, y programas de seguros con plazos de reembolso

superiores a los 180 días; actividades de distorsión del comercio de las ECE (actividades no especificadas), y la ayuda alimentaria no conforme a las disciplinas que se acuerden.

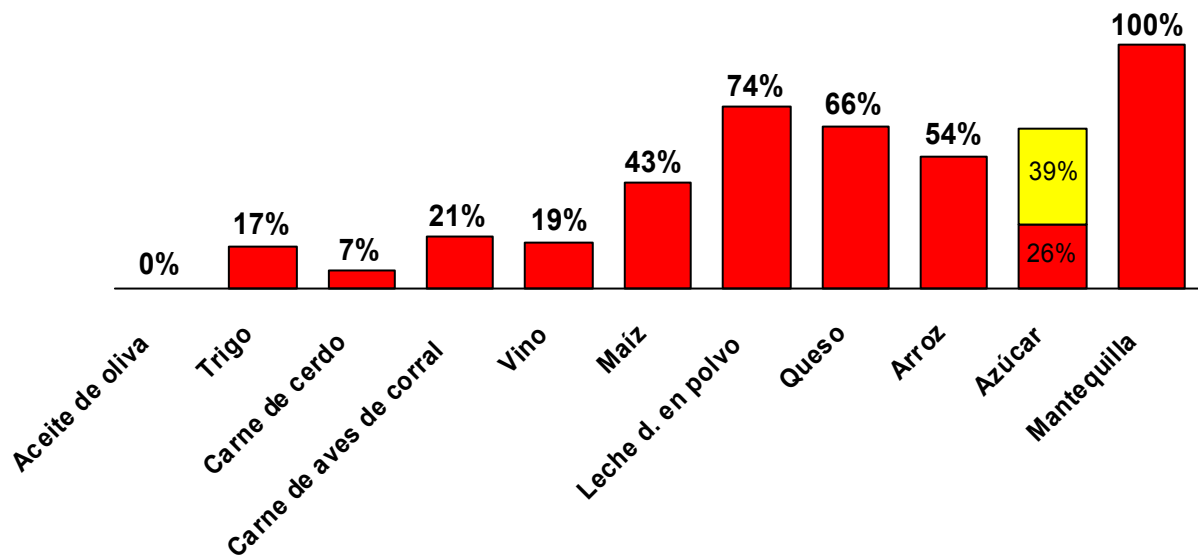
Se impondrán nuevas disciplinas sobre el uso de todas las medidas de exportación que tengan efectos equivalentes. Entre las cuales figurarían, de conformidad con el Acuerdo marco, las disciplinas sobre los términos y condiciones (tipos de interés, por ejemplo) de los créditos a la exportación, las garantías, y los programas de seguro con plazos de reembolso inferiores a 180 días; otras actividades de ECE con menores efectos de distorsión del comercio; y las disciplinas sobre la ayuda alimentaria destinadas a impedir el desplazamiento comercial³.

El texto del marco también hace referencia al trato especial y diferenciado (TED) para los países en desarrollo, a saber, plazos más largos para la supresión gradual de todas las formas de subvenciones a las exportaciones, lo que permite que el Artículo 9.4 se mantenga en vigencia durante un lapso razonable después de la eliminación de las subvenciones a las exportaciones, y garantía de que las disciplinas tomen disposiciones a favor de los países menos adelantados (MA) y los países en desarrollo importadores netos de alimentos (PEDINA). Además, se prestará una consideración especial a las ECE de los países en desarrollo que monopolizan la seguridad alimentaria. Aunque en la Nota técnica de la FAO relativa al TED se examina detalladamente el TED con respecto a la competencia de las exportaciones, vale la pena señalar aquí, en referencia al punto de vista manifestado por los Estados Unidos en las negociaciones, la importancia de centrar el TED en los países MA y los PEDINA (y no en todos los países en desarrollo). Estados Unidos había querido que a todos los países en desarrollo se concediera el TED a partir del pilar relativo a la competencia de las exportaciones como una forma de proteger su régimen actual de gastos en concepto de créditos a la exportación contra su eliminación o la aplicación de nuevas disciplinas. En contradicción con su postura sobre los otros pilares de las negociaciones, en particular el acceso a los mercados, en la que había presionado a favor de una diferenciación de los países en desarrollo con respecto al TED.

² La división entre medidas de exportación y medidas de ayuda interna no siempre resulta clara. Algunas políticas internas se definen ahora como competencia de las exportaciones mientras que en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay estaban en el pilar de la ayuda interna.

³ Además de eliminar o reglamentar algunas formas de ayuda alimentaria, el acuerdo señala también que en las negociaciones se abordarán i) la función de las organizaciones internacionales, y ii) la cuestión del suministro de ayuda alimentaria en forma totalmente gratuita. Aspectos no contemplados en la presente nota porque se tratan en otra nota de esta serie, sobre la ayuda alimentaria, en la que se indica que mientras la primera cuestión es discutible, la segunda probablemente sea en gran medida irrelevante.

Figura 1: Las exportaciones subvencionadas como proporción de las exportaciones totales por determinados productos en la UE (1995-2001)



Fuente: Jales 2004.

- *¿Qué es la equivalencia?*

El enfoque adoptado en el pilar relativo a la competencia de las exportaciones depende de la clasificación de las políticas y medidas en grupos que tienen efectos en general equivalentes, para permitir su eliminación o reglamentación simultáneas. Pero, ¿cómo puede definirse la equivalencia y cuáles son las ventajas relativas de los métodos utilizados para su determinación?

Las definiciones de equivalencia tienden a considerarse en función de los efectos que una determinada política o actividad tiene en las transacciones y corrientes comerciales, o de los gastos brutos destinados a esa política o actividad. Entre otros enfoques del análisis de los efectos de mercado figuran i) el alcance de la reducción de costos (es decir, la reducción de costos a un comprador extranjero con respecto al comprador interno del mismo producto), y, en relación con esto, ii) la transferencia presupuestaria que supone la colocación del producto. La OCDE (2000b) ha tratado de determinar la equivalencia entre los créditos a la exportación y las subvenciones por país (véase la sección 4b), y McCorrison-MacLaren (2004) han elaborado un marco teórico para examinar la equivalencia entre las ECE y las subvenciones (véase la sección 4c). El análisis de las repercusiones de la ayuda alimentaria se centra en el concepto de adicionalidad en el consumo como mecanismo para determinar las probables consecuencias en términos de desplazamiento de

las importaciones comerciales y de distorsión del mercado (véase la sección 4d).

Una cuestión fundamental en lo que concierne a las ventajas relativas de los distintos enfoques consiste en cómo comparar las alternativas entre sí, por ejemplo cómo puede compararse o traducirse un gasto presupuestario en un impacto de mercado (por ejemplo, mediante su efecto en materia de reducción de costos). Estas consideraciones se tienen presentes en la siguiente sección en el examen de las repercusiones.

4 ¿Cuáles son los datos sobre los efectos de la competencia de las exportaciones?

Para cada uno de los componentes de la competencia de las exportaciones se examinan los datos relativos a su frecuencia y repercusiones.

(a) *Subvenciones a la exportación*

En las negociaciones de la OMC se ha apuntado a la eliminación de las subvenciones a las exportaciones, lo que hace pensar en un consenso acerca de que las ventajas netas de su utilización son particularmente negativas (y que existen políticas alternativas fáciles de adoptar por parte de los países que acepten su reducción). Pero, ¿en qué medida se utilizan, y

hasta qué punto serán tan importantes los efectos de su reducción como algunos sostienen?

- *Frecuencia*

De los veintiún países miembros de la OMC que tienen derecho a utilizar las subvenciones a las exportaciones, actualmente son nueve los que las usan⁴: la Unión Europea (incluidos Chipre, la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia); Suiza; Noruega; los Estados Unidos; Turquía; Israel; Venezuela; Rumania; y México. Además, ocho países las han usado en el pasado: Sudáfrica; Colombia; Canadá; Islandia; Australia; Nueva Zelanda; Costa Rica; Panamá; y cuatro países no las han usado nunca: Brasil; Bulgaria; Indonesia y Uruguay.

Entre los nueve países que han notificado el uso de subvenciones a las exportaciones⁵ se destaca la UE, que representa el 90 por ciento del valor de las subvenciones a las exportaciones notificadas a la OMC durante el período 1995-2001. Suiza le sigue con el 5,3 por ciento del total, y los Estados Unidos y Noruega con el 1,4 por ciento cada uno.

El uso de las subvenciones a las exportaciones ha disminuido apreciablemente en el último decenio, de aproximadamente 7 500 millones de dólares EE.UU. en 1995 a menos de 3 mil millones en 2001. Las reducciones observadas en la UE se produjeron no tanto como reflejo de compromisos de reuniones celebradas en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, dado que la UE nunca estuvo cerca del tope indicado en dicho acuerdo, sino como consecuencia de reformas políticas internas paralelas que han negado para muchos productos la necesidad de utilizar subvenciones a las exportaciones en forma tan extendida.

Con todo, es importante señalar que los niveles de reducción y, lo que es más importante, el margen para ulteriores reducciones del uso de las subvenciones difiere de acuerdo a los productos y entre los diversos países, como puede verse en la figura 1.

Nótese que la decisión adoptada últimamente por el grupo especial de la OMC pone en duda la declaración de que sólo el 26 por ciento del azúcar recibe subvenciones a las exportaciones. Jales (2004) calcula que si se da lugar a la decisión, la proporción de las exportaciones subvencionadas se acercaría más al 65 por ciento.

Es probable que los niveles de los gastos para los cereales y las carnes blancas (y la proporción de las exportaciones subvencionadas) desciendan a medida que entren en vigor las reformas de la PAC recientemente aprobadas. Cabe señalar, sin embargo, que dichas reformas están rezagadas en los sectores de los productos lácteos y del azúcar, en los que se requerirían las reducciones mayores si tuvieran que eliminarse las subvenciones a las exportaciones. El uso de subvenciones a las exportaciones para el azúcar ha descendido en los últimos años, pero menos que en el caso de otros productos.

- *Repercusiones*

Aunque llaman mucho la atención, la experiencia indica que en un plazo más largo las repercusiones de la eliminación de las subvenciones a las exportaciones en los precios del mercado mundial serán relativamente limitadas para la mayoría de los productos básicos.

Gohin (2004) ofrece un resumen de los efectos generados por una gama de modelos en cuanto a cambios a largo plazo en los precios de la UE e internacionales y en las exportaciones de la UE para una serie de productos después de la eliminación de las subvenciones a las exportaciones en la UE. Aunque difieren en la magnitud, los efectos sobre los precios del mercado mundial dan a entender que con toda probabilidad el impacto de la eliminación de las subvenciones a la exportación será relativamente de poca monta. Por ejemplo, tras la eliminación de las subvenciones a la exportación se prevé un aumento de las exportaciones europeas de trigo, que compensa en alguna medida la disminución prevista en las exportaciones de cereales secundarios. Aunque las reducciones registradas tanto en las exportaciones como en los precios europeos de la carne de vacuno son apreciables, el impacto en el precio mundial de dicho producto es limitado.

A corto plazo, el trastorno en los mercados como consecuencia del uso de subvenciones a la exportación puede manifestarse más en las formas de inestabilidad del precio interno de los artículos producidos para sustituir las importaciones en los países en desarrollo, que en los niveles de los precios del mercado mundial. Lo cual hace pensar que el análisis centrado en los efectos de mercado de dichas políticas/actividades tiene que ser más preciso. Es probable, por ejemplo, que el análisis realizado en el ámbito de las corrientes comerciales bilaterales sea más revelador que el llevado a cabo a nivel global del mercado donde las repercusiones de una disminución absoluta relativamente pequeña de las exportaciones de un país probablemente tenga un efecto insignificante en los precios mundiales. Dicho análisis debería investigar también los efectos en

⁴ Las notificaciones suelen llegar con un retraso de algunos años. La notificación más reciente disponible para algunos de los países elencados es de 1998.

⁵ Los datos notificados registran sólo las subvenciones a las exportaciones previstas y excluye, por lo tanto, las subvenciones causadas, por ejemplo, por el régimen Lechero Canadiense o el FSC de los Estados Unidos

las corrientes de exportaciones del país competidor.

Abbott (2004) sugiere que las repercusiones de la eliminación de las subvenciones a las exportaciones no son sólo de poca monta sino también contradictorias y no comparables entre los diversos modelos. Lo cual deriva, según su explicación, de la necesidad de que los modelos hagan caso omiso de los detalles institucionales de las distintas opciones en materia de política. Entre los factores que explican las diferencias entre los distintos estudios figuran los siguientes: el período de referencia; las supuestas elasticidades de los precios; el modelo del instrumento de política (en los modelos computarizados de equilibrio general, los analistas tienden a usar equivalentes arancelarios de las políticas, es decir, una discrepancia entre el precio interno y el precio mundial), y la estructura del modelo (en equilibrio general o parcial).

Desde el punto de vista de su importancia relativa, está demostrado que las hipótesis sobre las elasticidades son cruciales. Aunque la distinción entre equilibrio general y equilibrio parcial no es decisiva con respecto a los impactos de mercado, sí lo es para la determinación de las repercusiones en el bienestar. Aunque los resultados dependen mucho de los valores de los parámetros, Abbott (2004) da a entender que las estimaciones econométricas, particularmente de las elasticidades del comercio neto, las elasticidades de sustitución (entre bienes nacionales y extranjeros) y las elasticidades de transmisión, son débiles y contradictorias respecto de la información anterior. Además, mientras los efectos principales de las subvenciones a las exportaciones son dinámicos y se manifiestan en mercados imperfectamente competitivos, la mayoría de los modelos son estáticos y dan por sentado una competencia perfecta.

Los resultados de los modelos pueden criticarse también por el hecho de que orientan sus proyecciones hacia la eliminación de las subvenciones a las exportaciones, sin incorporar las reformas más amplias de la PAC, por las que en el futuro la ayuda a los productores lejos de reducirse se prestará a través de otros mecanismos (como el del pago único por explotación de la UE). Aunque se aduce que se trata de un mecanismo de ayuda más desconectado, no hay un acuerdo sobre la medida en que esta forma de ayuda contribuirá a mantener los niveles de producción en la UE y por ende los volúmenes del comercio. Esta cuestión es el tema de otra nota técnica sobre la ayuda interna.

(b) Créditos a la exportación

La OCDE (2000b) define el crédito a la exportación concedido con apoyo oficial como un acuerdo de ayuda prestada por un gobierno en forma de garantía, seguro, financiación, refinanciación o tipo de interés, que permite a un comprador extranjero de bienes y/o servicios exportados aplazar los pagos durante un período de tiempo.

• Frecuencia

Es sumamente difícil obtener información sobre la frecuencia del uso de los créditos de exportación dado que i) actualmente los países no están obligados a notificar tales gastos a la OMC, y ii) las condiciones en que se conceden los créditos a la exportación se consideran de carácter confidencial. La mayoría de los análisis y puntos de vista se basan sobre la información presentada por la OCDE, derivada a su vez de una encuesta confidencial realizada por la misma organización sobre el uso de créditos de exportación por parte de los participantes en los acuerdos relativos a dichos créditos durante el período comprendido entre 1995 y 1998. Aunque la OCDE ha efectuado análisis globales de los datos de la encuesta (véase, por ejemplo, OCDE, 2000b) y ha puesto a disposición un resumen de los datos a través de publicaciones, cabe tener presente que los datos son representativos sólo del período comprendido entre 1995 y 1998.

En total, los créditos a la exportación pasaron de 5 500 millones de dólares EE.UU. en 1995 a 7 900 millones de dólares EE.UU. en 1998. El cuadro 1 presenta el desglose de su uso por país durante el período 1995-1998. En el cuadro figura también que el 45 por ciento de los créditos totales otorgados durante ese período eran créditos con plazos de reembolso superiores a un año. Estados Unidos utilizó el 95 por ciento de los créditos superiores a un año. Por último, el cuadro arroja que en relación con el valor de las exportaciones totales, Australia utilizó proporciones apreciablemente mayores (15 por ciento) que los otros tres países (2-5 por ciento).

La mayor parte de los créditos a la exportación se utiliza para sostener las exportaciones de los Estados Unidos, y representa también casi todos los créditos cuyos plazos de amortización superan los 180 días. En la UE, el otro usuario importante, la cuantía de los créditos a la exportación fue sensiblemente menor que el uso de subvenciones a la exportación. La cuantía y utilización de los créditos a la exportación las decide cada país no la Comisión Europea, a diferencia de lo que ocurre con las subvenciones a las exportaciones.

Cuadro 1 Régimen del uso de créditos de exportación en 1995– 998 (millones de dólares EE.UU.)

	1995	1996	1997	1998	Total	Porcentaje	Porcentaje de las exportaciones con crédito	Créditos de menos de un año	< un año como proporción del total por país
Australia	1 106	2 014	2 130	1 553	6 803	24	15	6 803	100
Canadá	570	697	1 239	1 108	3 613	13	5	3 513	97
Unión Europea	985	989	1 151	1 254	4 379	16	2	4 094	93
Estados Unidos	2 843	3 188	2 845	3 929	12 806	46	5	710	6
Otros países	0	71	58	66	195	1	-	137	71
Total	5 504	6 959	7 423	7 910	27 796		4	15 257	

Fuente: adaptado de OCDE (2000b)

Basándose en los datos de los Estados Unidos, ICONE (Jales, 2004) ha demostrado que se beneficia una amplia gama de productos, pero en cada grupo de productos la proporción de las exportaciones que se benefician de los créditos no supera generalmente el 15 por ciento (promedios de 1994-2004). Por ejemplo, el trigo, la harina rica en proteína, y el algodón se beneficiaron de alrededor del 15 por ciento, cada uno, de las exportaciones que recibieron crédito; las semillas oleaginosas y el arroz, de alrededor del 10 por ciento; y los productos cárnicos, del 2 por ciento, con niveles máximos anuales durante el período de hasta 20 por ciento de las exportaciones (Jales, 2004). El porcentaje de las exportaciones que se beneficiaron de los créditos a la exportación en 1998 figura en el cuadro 2

Tal vez lo que más interese en los debates actuales sean las destinaciones principales de las exportaciones que atraen garantías de crédito a la exportación. La justificación del recurso a los créditos de exportación se relaciona a menudo con la restricción de liquidez en el país receptor. Contrariamente a lo que se supone, que son los países en desarrollo más pobres los que reciben la mayor parte de estos servicios, en la práctica se aplican más a las importaciones de los países de ingresos medianos y a otras economías de la OCDE. Al parecer, los países MA no tienen más que un acceso mínimo a estos programas, y puede que durante el período comprendido entre 1995 y 1998 no hayan recibido créditos a la exportación de los Estados Unidos⁶. Aunque es verdad que algunos países se beneficiarían ciertamente del uso de créditos a la exportación - por ejemplo es posible que los molinos de harina de un país MA necesiten crédito para comprar trigo importado que sólo pueden pagar cuando venden la harina elaborada -, el hecho de que la

⁶ Un pequeño porcentaje de los créditos de exportación utilizados por los Estados Unidos fue utilizado por un grupo de países en el que se incluían países MA y PBIDA, y es posible, por lo tanto, que una parte fuera concedida a esos países.

mayoría de los destinatarios sean países de ingresos medianos o países desarrollados arroja dudas sobre la validez de esta explicación del recurso continuo a los créditos de exportación. Por ejemplo, el GSM-102 de los Estados Unidos, que representa la mayor parte de los gastos efectuados en el marco del programa de crédito a la exportación, concedió el 19 por ciento de sus créditos a México, el 18 por ciento a América del Sur y el 17 por ciento a la República de Corea, pero sólo el 0,3 por ciento de los créditos totales al África subsahariana (ICONE 2004). A los PEDINA les fue mejor, ya que recibieron el 8,9 por ciento del total de los créditos a la exportación (OCDE, 2000b).

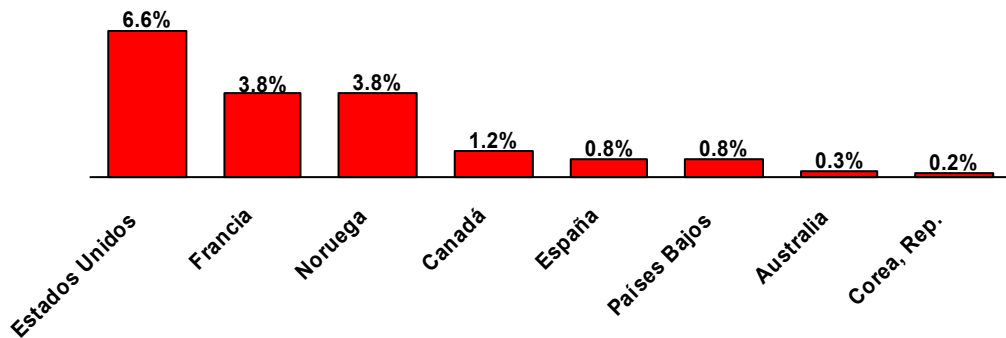
Hace falta una investigación para establecer si los países en desarrollo importadores tienen de hecho limitaciones importantes en materia de liquidez, qué países, y en qué medida están relacionadas con las imperfecciones del mercado financiero cuya solución resultaría más ventajosa que la apertura de un crédito de exportación vinculado. Sin embargo, donde los datos se encuentran particularmente dispersos es en relación con los pormenores de las condiciones de una determinada transacción, por ejemplo el tipo de interés pagado, la anualidad inicial y el plazo del reembolso.

Cuadro 2: Porcentaje de las exportaciones que se beneficiaron de los créditos a la exportación por grupo de productos (1998)

Grupo de productos	Proporción de las exportaciones que se beneficiaron (por ciento)
Pecuarios	3.4
Hortalizas	4.6
Cereales	13.8
Aceites y grasas	3.1
Alimentos elaborados	1.3
Cueros y pieles	12.5
Lana y pelo	24.7

Fuente: adaptado de OCDE (2000b).

Figura 3: El equivalente en subvenciones del crédito a la exportación por país (1998)



Fuente: Jales (2004), basado en OCDE (2000b)

- *Repercusiones*

Habida cuenta de que el análisis de la mayoría de los datos de los países (para algunos, los datos disponibles se refieren a períodos más largos) se basa sobre una única base de datos que abarca el período 1995-1998 y que éste puede no ser un período representativo, cabe formular algunas observaciones sobre las repercusiones de los créditos a la exportación.

El examen más completo a disposición del público (OCDE, 2000b) presenta estimaciones del equivalente en subvenciones de los créditos a la exportación concedidos por los distintos países, teniendo en cuenta algunos factores relacionados con las condiciones de amortización (de lo que se informa con mayor detalle *infra*). Para tres países de la OCDE (los Estados Unidos, Canadá y Australia), los elementos de subvención a la exportación presentes en las operaciones de crédito a las exportaciones son mayores que sus gastos en concepto de subvención a las exportaciones. La OCDE observó que los créditos de exportación concedidos por los Estados Unidos en 1998, principalmente en virtud de sus plazos de amortización más largos, tienen un equivalente en subvenciones mayor por unidad que los de los otros países. Aún así el equivalente indica que los importadores pagan por término medio un 6,6 por ciento menos por las transacciones facilitadas mediante los créditos a las exportaciones de los Estados Unidos que lo que pagarían sin el acceso a dicha ayuda. Cifras corroboradas por las estimaciones de la Oficina General Contable de los Estados Unidos (alrededor de 9,9 por ciento).

Dado el componente relativamente pequeño de subvención a la exportación de estos créditos a la exportación, que se centra fundamentalmente en el elemento "precio" del crédito, es decir en qué medida abaratan las exportaciones con respecto a otras opciones comerciales que no se benefician de créditos, tal vez la pregunta más

pertinente sea acerca de la sensibilidad del régimen de exportaciones al uso de créditos. El hecho de que pueda contarse con créditos podría ser la razón por la que se realiza una cierta transacción. Por ejemplo, los compradores egipcios compran el trigo de los Estados Unidos a un precio superior en un 10 por ciento al que pagarían en Australia porque el crédito puede conseguirse en condiciones más favorables. Pero también se aduce que aunque la financiación forma parte de la decisión acerca de cómo negociar un acuerdo comercial, también influye de alguna manera el precio unitario del producto.

Análogamente, se podría aducir que existe una adicionalidad en las importaciones, es decir que las importaciones efectuadas con la ayuda de créditos de exportación no sustituyen las importaciones puramente comerciales, que de lo contrario no se harían. En otras palabras, los créditos a la exportación pueden aumentar la demanda efectiva de importaciones. Sin embargo, el efecto neto en las corrientes comerciales depende también de los exportadores. Si la expansión de las exportaciones del país que otorga los créditos a la exportación es mayor que la adicionalidad en las importaciones creada por dichos créditos, ello podría producir efectos negativos en terceros países exportadores.

- *Factores que determinan las repercusiones*

Las repercusiones precisas de los créditos a la exportación dependen de una serie de factores relacionados tanto con la cuantía de los gastos presupuestarios destinados a los créditos como con las *condiciones de amortización* de los mismos. Este último factor se refleja en los cálculos del valor actual del costo que representa para el importador recibir un préstamo a una tasa inferior a la del mercado. Los parámetros que afectan a los cálculos son los siguientes: el nivel del tipo de interés subvencionado o garantizado; la duración del período de amortización; cualquier período de gracia concedido antes de que

comiencen los reembolsos; el número de pagos anuales requeridos; y el nivel de los pagos o derechos iniciales.

Sobre algunos aspectos se dispone de datos (por ejemplo, los datos sobre las comisiones figuran en un anexo del análisis en OCDEb), pero no sobre otros aspectos, por ejemplo el tipo de interés ofrecido por el crédito y el tipo de interés de mercado por país con el cual determinar la subvención en la tasa de interés. De ahí la dificultad de formular estimaciones precisas sobre el efecto de los créditos en las decisiones de los importadores. Con todo, algunas observaciones generales pueden hacerse.

- Duración del plazo de amortización: el límite de 180 días

Generalmente se ha convenido en que el límite máximo aproximado del uso o venta de los productos a granel es de 180 días. Para estos tipos de productos, el crédito es necesario sólo hasta que se reciben los ingresos de su venta en el mercado local. Después de seis meses, el crédito sería superfluo y se transformaría de hecho en una subvención para el destinatario.

Pero resulta menos clara la conveniencia de un plazo de 180 días para productos más perecederos, tales como frutas y hortalizas, para los cuales el efecto de la subvención llegaría mucho antes, o para ciertos materiales genéticos, en los que el efecto de la subvención puede no sentirse hasta mucho después de los 180 días

Una cuestión fundamental que hay que seguir investigando es si la eliminación de los créditos relacionados con acuerdos comerciales a largo plazo hará que el país que antes los otorgaba deje de proveer los productos. Ello depende de la elasticidad de sustitución de las importaciones procedentes de diferentes países, dado que a mayores elasticidades mayor margen de sustitución.

- Reinstrumentación de las condiciones

Además del plazo de amortización, hay algunos otros parámetros cuyos efectos pueden compensarse recíprocamente. Por ejemplo, si los países se vieran obligados a reducir el plazo a menos de 180 días, podrían aumentar el nivel de subvención sobre el tipo de interés.

Análogamente, si no pudieran subvencionar el tipo de interés sobre los créditos más allá de un cierto nivel por debajo del tipo de mercado, podrían compensar esta característica menos favorable reduciendo, por ejemplo, los niveles de las comisiones o de los pagos iniciales.

Una propuesta para seguir investigando es la de intentar acuerdos de grupo con ciertas características para informar sobre cuáles son las que tienen un mayor efecto de distorsión. A la hora de evaluar y, en definitiva, reglamentar dichos parámetros, una dificultad importante consiste en que una gran parte de los datos es de

carácter confidencial, y no consiente el análisis de determinadas transacciones.

- Cuantía de los gastos presupuestarios

Mientras puede ser difícil obtener datos sobre las condiciones del reembolso, los datos sobre el monto total de los gastos por países son por lo general más accesibles. Como se indica en la última sección de la presente Nota, los topes aplicados a los gastos presupuestarios pueden ser, por esta razón, una forma más eficaz de reglamentar el uso de los créditos a la exportación.

(c) **Empresas comerciales del Estado**

La OMC define las empresas comerciales del Estado (ECE) como “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.” (OMC 1995)

- Cuestiones

Como en el caso de los créditos a la exportación (y a diferencia de las subvenciones a las exportaciones) no hay consenso en los debates sobre las ventajas relativas de la existencia de las empresas comerciales del Estado. Por un lado, se las ha criticado por cuestiones relacionadas con su condición de monopolio, que puede utilizarse para influir en la situación del mercado y en las corrientes comerciales, y por la falta de transparencia en relación con sus actividades. Por ejemplo, pueden recibir subvenciones de los gobiernos para facilitar su actividad con rendimientos no competitivos.

Otros, por el contrario, sostienen que las ECE constituyen una respuesta ventajosa a los mercados mundiales de productos básicos, que son imperfectos. Actividades tales como el establecimiento de precios comunes y la garantía contra pérdidas, que pueden producir efectos semejantes a los de las subvenciones a las exportaciones, también pueden ser beneficiosas para reducir los riesgos que corren los agricultores y comerciantes (Young 2004). Además, sus grandes dimensiones (en términos de volúmenes negociados) les permiten competir con las grandes empresas multinacionales, cuyo ejercicio de poder de mercado también ha sido objeto de crítica.

He aquí algunas de las observaciones que se han formulado sobre los aspectos positivos y negativos de las ECE:

- Las ECE pueden habilitar la subvención a distintos productos y conceder créditos a tasas inferiores a las del mercado. Como ejemplo de

subvenciones cruzadas, los azucareros australianos tienen acceso a programas de ayuda porque se considera que las políticas azucareras de otros países mantienen artificialmente bajo el precio del mercado mundial. Los costos de dichos programas de ayuda se recuperan mediante un gravamen aplicado al consumidor en el mercado interno. Esta actividad es positiva en el sentido de que ayuda a los productores en un mercado no competitivo, pero al mismo tiempo es criticable porque reduce la exposición de los productores a los riesgos hasta tal punto que su respuesta a la oferta aumenta las exportaciones a costos menores que los de los exportadores más competitivos.

- Las ECE exportadoras pueden recibir subvenciones ocultas de los gobiernos, pero puede ser difícil detectarlas, por ejemplo las utilizadas en la recapitalización de un molino azucarero. Una vez más, puede haber aspectos positivos compensatorios en el sentido de que, de no ser así, la industria azucarera local puede tener dificultad para seguir siendo competitiva, por ejemplo si los mercados de crédito locales funcionan imperfectamente.
- Está demostrado que el uso de obstáculos arancelarios a las importaciones, en relación con una ECE, puede incrementar los volúmenes de exportación procedentes del país que impone los aranceles (Larue, Fulton y Veeman, 2001). En el marco de los acuerdos de la OMC, las ECE importadoras no están autorizadas a vender productos en el mercado interno a un precio mayor que el de importación (es decir, el costo de la importación más el arancel). En otras palabras, no pueden imponer otros aranceles ocultos. Un mercado interno de precios altos protegido puede servir para generar excedentes que después pueden exportarse a tasas subvencionadas.
- A menudo las ECE tienen derechos de monopolio para exportar, y se dice que ejercen su poder en los mercados internacionales. En el seno de la OMC se autorizan algunos aspectos del uso del monopolio. Por ejemplo, se aduce que la discriminación de precios se traduce en un aumento de los precios para los productores, pero como la practican también las empresas privadas sería muy difícil, y hasta inconveniente quizás, que la OMC la reglamente.
- En comparación con las prácticas comerciales privadas, las ECE podrían controlar una parte mayor de mercado porque pueden importar y exportar

grandes cantidades, por lo cual se da por sentado que tienen un impacto potencialmente mayor en la dirección de las corrientes comerciales. En algunos casos, puede ser difícil que el sector privado financie una carga completa, proveniente, por ejemplo, de un gran exportador de Canadá, Estados Unidos o Australia, dado que esos países favorecen las grandes exportaciones ya que obtienen ventajas competitivas del hecho de transportar grandes volúmenes a costos reducidos. Podría considerarse una ventaja la posibilidad de obtener cantidades más pequeñas de ECE exportadoras, que no se encuentran tan limitadas por razones de lucro como las empresas privadas.

A la hora de determinar la conveniencia y modalidad de la eliminación o reglamentación de algunas actividades de las ECE, es importante tener en cuenta estas ventajas relativas y tratar de comprender mejor si en última instancia las actividades de las ECE son perjudiciales (y, por lo tanto, deberían ser restringidas) o benéficas (y en tal caso, habría que reflexionar bien antes de restringirlas).

• *Frecuencia*

¿Qué importancia revisten las actividades de las ECE? En OCDE (2000c, 2000d) se presenta un examen global de la existencia y las actividades de las ECE en la OCDE. Entre los ejemplos que existen en los países en desarrollo, cabe mencionar la COFCO de China en los sectores del arroz, el maíz y el algodón, y el Organismo Nacional de Logística Alimentaria (BULOG) de Indonesia, aunque se consideran de limitado poder de mercado. De hecho, se prevé que la ECE de China, que actualmente exporta cantidades equivalentes al 10 por ciento del total de las exportaciones mundiales de arroz, se convertirá en un importador neto en un futuro cercano.

Desde un punto de vista político, se reconoce la importancia de un número relativamente pequeño de ECE importantes que justifican los argumentos a favor de disciplinas más estrictas. Entre ellas, la Australian Wheat Board y la Canadian Wheat Board (CWB), que en conjunto representan el 40 por ciento del mercado mundial de trigo; la ECE exportadora de arroz de Viet Nam, que contribuye con el 10 por ciento de las exportaciones mundiales de arroz; la Corporación de Créditos para Productos Básicos de los Estados Unidos, y Fonterra⁷ que representa el 30 por ciento de las exportaciones totales de

⁷ La antigua ECE Dairy Board de Nueva Zelanda es ahora una cooperativa de agricultores llamada Fonterra.

productos lácteos. Hay otras ECE, por ejemplo el Kiwifruit Board de Nueva Zelanda, importantes en las negociaciones actuales por la parte que les corresponde en sus respectivos mercados, pero no desde el punto de vista político, como los que exportan productos a granel (Young 2004).

- *Repercusiones*

Desde un punto de vista empírico, hay pocos elementos para afirmar que la existencia de las ECE causa una distorsión importante en el mercado. Sumner y Boltuck (2001) y Carter y Smith (2001) no encontraron indicios de poder de mercado en el caso de la CWB, ni de que su actividad perjudicara a los exportadores de los Estados Unidos. De hecho, no existen estudios que cuenten con gran aceptación que indiquen que las actuales ECE distorsionan los mercados de manera apreciable. Existe, sin embargo, la preocupación de que las actividades de tales entidades pudieran aumentar y causar distorsiones en el mercado si no se las reglamentara como los otros componentes de la competencia de las exportaciones.

Se puede utilizar un análisis teórico para tener una idea de sus posibles efectos de distorsión en una serie de situaciones, e identificar las características de las ECE que pueden distorsionar el mercado más que otras. McCorrison y MacLaren (2004) tratan de formular una definición de equivalencia de subvención como "la subvención a la exportación que se pagaría a las empresas privadas n para reproducir la misma cantidad de exportaciones que surgen en el entorno de una determinada ECE". Consideran que un equivalente en subvenciones definido de esta manera puede ser positivo o negativo. Se puede emplear un marco elaborado por los autores para tener una idea de las circunstancias en las que los efectos de distorsión del comercio son positivos o negativos y de los factores que pueden determinar la magnitud del equivalente en subvenciones.

Se considera que los efectos son positivos cuando en caso contrario el mercado sería menos competitivo; cuando la ECE es el único instrumento normativo utilizado, y cuando en la función rediticia hay un sesgo a favor de los productores. En cambio, es más probable que se produzcan efectos negativos cuando la ECE tiene derechos exclusivos para exportar (aunque esto depende a su vez de la competitividad del mercado interno), cuanto menos eficaz es la ECE, cuando el sesgo se inclina a favor de los consumidores; y cuando el gobierno recurre también al sostenimiento de los precios como instrumento de política.

- *Factores que determinan las repercusiones*

Las enseñanzas principales que se desprenden de este análisis teórico se refieren a) a conocer en qué medida sería competitivo el mercado si no existieran ECE, y b) a la configuración y

actividades reales de las ECE – no necesariamente una ECE tendrá la misma magnitud ni dirección de sus repercusiones en cuanto a distorsión del comercio que otra ECE.

En términos de equivalencia, hay indicios (tanto empíricos como teóricos) de que un aumento del volumen de exportación subvencionado directamente será siempre mayor que si la misma cuantía de ayuda se proporcionara mediante la asistencia financiera a una ECE.

En relación con las perspectivas derivadas del marco teórico propuesto por McCorrison y MacLaren (2005), cabe formular algunas observaciones:

- *Competitividad del mercado*

Hay una preocupación muy generalizada con respecto a los exportadores privados, dado que el comercio internacional de muchos productos agrícolas está concentrado en manos de algunas pocas empresas multinacionales privadas que con toda probabilidad están en condiciones de tener una posición dominante en el mercado. Se aduce que los mercados internacionales distan mucho de ser perfectamente competitivos y que los exportadores privados compiten con las ECE en un mercado oligopolístico.

Scoppola (2004) sostiene, sin embargo, que la posibilidad de que tanto las empresas multinacionales como las ECE ejerzan poder de mercado, por ejemplo sobre los mercados internacionales de cereales, es un tema un tanto debatido. Los análisis efectuados por Caves y Pugel (1982), Carter, Loyns y Berwald (1998) y Carter-Smith (2001) dan a entender que no es posible. Otros, en cambio, sostienen que en mercados oligopolísticos ambas pueden ejercer un poder de mercado e influir en los precios internacionales (Fulton, Larue y Veeman (1999); McCorrison y MacLaren (2002) y Hamilton y Stiegert (2002)).

- *Derechos exclusivos o propiedad*

En teoría, la cuestión que se plantea en torno a la competitividad de las ECE no se refiere al hecho de que sean una propiedad pública o privada, sino al tipo de derechos que tienen de comprar y pagar productos. Los derechos exclusivos de las ECE exportadoras pueden aplicarse tanto en el mercado interno como en el mercado de exportación, y tanto a las ventas como a las adquisiciones. Estos derechos difieren de una ECE a otra. Por ejemplo, la CWB tiene derechos exclusivos en el mercado interno y de exportación, mientras que la AWB sólo los tiene en el mercado interno.

Las ECE y las empresas privadas también pueden diferir respecto de su función objetiva, ya que las ECE suelen tener un mandato social más amplio, por ejemplo reducir los precios de los alimentos al consumidor o estabilizar los precios

al productor. A diferencia de las compañías privadas que tienen un interés mayor en aumentar los ingresos de las partes interesadas. Algunos autores sostienen que esto puede determinar repercusiones comerciales muy diferentes (por ejemplo, Dixit y Josling (1997); McCorriston y MacLaren (2002); Carter, Loyns y Berwald (1998); Carter y Smith (2001)).

(d) Ayuda alimentaria

Las disciplinas sobre los mecanismos por los que se adquiere y paga la ayuda alimentaria son objeto de negociaciones sobre todo por el temor de que los países la utilicen más como mecanismo de colocación de excedentes en el caso de se vieran más limitados en otros mecanismos de ayuda a las exportaciones. Ahora bien, siendo por definición la ayuda alimentaria también una cuestión humanitaria, hay graves preocupaciones de que su eliminación o reglamentación indiscriminadas no sólo reduzcan la posibilidad de utilizar formas de ayuda alimentaria con mayor potencial de distorsión sino que tengan también indudables repercusiones negativas en los aspectos benéficos de la misma.

• Cuestiones

El componente ayuda alimentaria del acuerdo marco de agosto abarca cuestiones relacionadas con el desplazamiento comercial, la función de una organización internacional en lo que atañe al suministro de ayuda alimentaria, y la cuestión de su suministro en forma totalmente gratuita. En otra nota técnica de esta serie se facilita una información mucho más completa sobre los diferentes aspectos relacionados con las negociaciones y los debates de la OMC sobre la ayuda alimentaria⁸. La presente nota técnica se limita a la cuestión del desplazamiento comercial y plantea algunas de las posibles consecuencias de la imposición de nuevas disciplinas.

La ayuda alimentaria se distribuye de distintas maneras que, en general, pueden clasificarse como ayuda alimentaria de urgencia y ayuda alimentaria no de urgencia.

• Ayuda alimentaria de urgencia

En el proyecto de modalidades de la OMC (elaborado por Harbinson) se ha indicado que no tendría que haber restricciones a la ayuda alimentaria de urgencia. Esta opinión cuenta con un amplio apoyo dado que aunque influye en el desplazamiento del comercio o en las distorsiones del mercado internacional, es probable que los efectos sean mínimos a causa de la alta adicionalidad del consumo de ayuda

alimentaria de urgencia (véase *infra*). No obstante, una cuestión importante para las negociaciones es la de quién declara una emergencia y a través de qué proceso.

La ayuda alimentaria de urgencia representa alrededor del 60-70 por ciento de la distribución total. En cuanto a la parte restante, hay alguna controversia acerca de los efectos de diferentes mecanismos tanto de adquisición como de distribución.

• Ayuda alimentaria no de urgencia

La ayuda alimentaria no de urgencia puede dividirse en a) ayuda alimentaria selectiva, dada como alimentos a los destinatarios (por ejemplo, los alimentos por trabajo o los programas de almuerzos escolares), y b) ayuda alimentaria monetizada, que se vende en mercados locales. El dinero recaudado de la venta de los alimentos puede utilizarse para financiar proyectos de desarrollo.

• Repercusiones

¿Cómo puede definirse y medirse la adicionalidad del consumo? Se dice que la ayuda alimentaria es adicional si se da a personas que de otra manera no la hubieran consumido debido a su imposibilidad de acceder por otros medios a alimentos adicionales. A simple vista, la ayuda alimentaria de urgencia debería ser la que más se acerca a ser totalmente adicional en el consumo ya que por definición los destinatarios se encuentran en una situación que no les permite tener acceso a otras fuentes de alimentos.

Se considera que la ayuda alimentaria selectiva tiene mayor adicionalidad que la ayuda alimentaria monetizada. Pero la medida en que lo sea dependerá de cómo esté dirigida. Cabe reconocer que el hecho de ser selectiva no significa que no vaya a ser vendida posteriormente en el mercado y que no tenga, por tanto, el potencial para desplazar las importaciones o crear distorsiones en el mercado.

La ayuda alimentaria monetizada incluye algunos componentes de ayuda alimentaria para proyectos (los Estados Unidos son el único donante que monetiza la ayuda alimentaria para proyectos) y toda la ayuda alimentaria mediante programas. Aunque hay pocas estimaciones empíricas de la adicionalidad, es probable que en ambos casos sea menor que en la ayuda alimentaria selectiva. Frente a lo cual, es preciso examinar las ventajas para los destinatarios, por ejemplo, de proyectos de desarrollo financiados mediante la monetización. (Young 2004a).

Es probable que la adicionalidad dependa de las circunstancias. En situaciones de conflicto, la posibilidad de importar puede ser limitada y cabría suponer que la ayuda alimentaria fuera más adicional. En esas circunstancias, también pueden ser altas las tasas de inflación y es posible que los asalariados no puedan trabajar, lo

⁸ Por ejemplo, en qué medida la ayuda alimentaria monetizada es beneficiosa desde una perspectiva de desarrollo es una de las cuestiones tratadas en la Nota técnica de la FAO sobre la ayuda alimentaria.

que reduce la posibilidad de que los individuos accedan a otras fuentes alimentarias (Young 2004a).

La adicionalidad puede depender también de la formulación y ejecución de los programas. La utilización de los fondos generados, y el hecho de que aumenten la demanda o la oferta, es decir que se utilicen para aumentar el consumo directo o para suministrar fondos destinados a potenciar proyectos agrícolas, contribuirá a determinar el alcance de la adicionalidad.

5 Para promover el debate

• Preguntas y cuestiones de carácter general

En la presente Nota se han identificado algunas preguntas fundamentales planteadas por el acuerdo marco de agosto, entre las cuales figuran las siguientes:

- ¿Es posible comparar los diversos componentes de la competencia de las exportaciones (es decir, determinar la equivalencia) con objeto de garantizar su eliminación o reglamentación?

Hay enfoques metodológicos para tratar de determinar los efectos de las políticas e instituciones relacionadas con la competencia de las exportaciones. Para determinar los efectos equivalentes se requiere, por definición, un punto de referencia basado en los efectos de las subvenciones a las exportaciones con los cuales comparar los efectos de otros componentes de la competencia de las exportaciones. Pero como se afirmó anteriormente, hay dificultades para tratar de enmarcar en modelos los efectos de las subvenciones a las exportaciones. Los modelos han utilizado bases diferentes, distintas estimaciones de elasticidades, etc. Los modelos suelen basar sus proyecciones básicas sobre valores de parámetros previstos, ignorando la posible distribución de los parámetros. Como consecuencia, suelen omitir valores extremos, dando por sentado por ejemplo que el tipo de cambio dólar/euro no se saldrá fuera de un cierto margen. Un descenso continuo del precio del trigo cotizado en dólares, por ejemplo, aumentaría el uso de las subvenciones a las exportaciones.

Pero lo más importante, quizás, es la dificultad de utilizar estas metodologías por la necesidad de disponer de datos pormenorizados que muchas veces no pueden conseguirse a causa de su carácter confidencial. Además, las metodologías que investigan los efectos de las políticas sobre los precios encuentran a menudo que su eliminación comporta repercusiones insignificantes, dada la serie de otras intervenciones de los gobiernos y la situación imperfecta de muchos de los mercados en los que se aplican dichas políticas. En este sentido, hay que distinguir entre los efectos de la política en cuestión y las probables corrientes

comerciales que se producirían de imponerse una “óptima” política de competencia.

- ¿Es conveniente tratar de aplicar el concepto de equivalencia?

Dada la dificultad de determinar los efectos equivalentes y, como consecuencia, la complejidad de su aplicación en un sistema basado en normas, es necesario que en las negociaciones se establezca si las normas actuales son suficientes o si se pueden elaborar nuevas disciplinas al margen del concepto de equivalencia. Por ejemplo, podría ser mejor elaborar normas capaces de reducir efectivamente las distorsiones en cada esfera de la competencia de las exportaciones que tratar de establecer la comparabilidad como base para dicha elaboración.

Un paso decisivo es el de determinar la forma de elaborar normas que eliminen los usos de los créditos a la exportación, las ECE y la ayuda alimentaria como implícitas subvenciones a las exportaciones, sin perder las ventajas que pueden derivarse de su uso allí donde existen imperfecciones de mercado.

• Subvenciones a las exportaciones

Antes de pasar a los componentes de la competencia de las exportaciones que requieren la mayor atención posible en la elaboración de las modalidades, vale la pena observar si las subvenciones a las exportaciones previstas incluyen todas las formas de política que constituyen efectivamente una subvención a la exportación y que tienen un efecto perjudicial en las corrientes comerciales.

Aunque ha habido un acuerdo general sobre el hecho de ir eliminando, con el tiempo, las subvenciones previstas, el mantenimiento de su definición actual puede dejar sin solución otras cuestiones, como las de la ayuda interna. En la UE, por ejemplo, los gastos en subvenciones a las exportaciones descenderán como consecuencia de la reforma de la PAC. Pero es posible que en el marco de una PAC reformada⁹ no descienda apreciablemente la cantidad de las exportaciones, cuya producción se subvencionará implícitamente. Es importante, por lo tanto, no considerar la eliminación de las subvenciones a las exportaciones en forma aislada.

En esta perspectiva se ha revisado el concepto de subvenciones a la exportación en los casos de solución de diferencias analizados recientemente en el marco de la OMC, entre los cuales figuran el sistema de determinación de precios de los productos lácteos del Canadá, la Foreign Sales Corporation de los Estados Unidos, la ayuda interna de los Estados Unidos para el algodón, y

⁹ En la Nota técnica sobre la ayuda interna se examinan los datos sobre las posibles repercusiones del paso a formas de ayuda “menos desconectadas”.

el régimen azucarero de la UE. Como consecuencia, se ha pedido a los países que revisaran y notificaran como subvenciones a las exportaciones los gastos relacionados con programas. Pero las notificaciones corrientes todavía no recogen esas decisiones.

- *Créditos a las exportaciones*

La cuestión principal en relación con los créditos a la exportación consiste en saber si perjudican a las corrientes comerciales o si, por el contrario, generan una adicionalidad en las importaciones.

Los graves problemas que se presentan en materia de datos (relacionados generalmente con el carácter confidencial de los mismos) hacen sumamente difícil establecer los efectos en el comercio. De hecho, no se dispone de datos sobre los créditos a la exportación fuera de los Estados Unidos y el Canadá, y cuando existen son de un nivel demasiado global como para determinar su efecto en el comercio. Las transacciones particulares pueden variar mucho en lo que hace a las condiciones de amortización, y las circunstancias en las que se producen pueden también tener efectos importantes en sus posibles repercusiones.

No obstante, los datos examinados anteriormente hace pensar que los créditos otorgados para más de 180 días son en realidad subvenciones, ya que no se necesita financiar períodos que superan esa duración para colmar el retraso entre las compras y las ventas.

Ahora bien, si el objetivo es eliminar el efecto negativo de los créditos, de por sí no es suficiente limitarlos a plazos de amortización inferiores a 180 días. Reinstrumentar las condiciones de los créditos posibilita reducir el plazo, pero hace que otras condiciones, como los tipos de interés y las anualidades, sean más favorables. Se tendrían que elaborar disciplinas para las condiciones de amortización de las restantes categorías de créditos a la exportación con plazos de amortización inferiores a los 180 días.

Hay, sin embargo, opiniones diferentes sobre cómo reglamentar estos aspectos: si tratar de reglamentar aspectos concretos de las condiciones de la transacción o reglamentar el uso poniendo topes a los gastos presupuestarios totales.

El costo neto de los créditos a la exportación puede determinarse e imponerse, dado que todo elemento de subvención lleva aparejado un costo. Los analistas pueden rastrear dicho costo, y se ha sugerido que las disciplinas podrían basarse sobre tal gasto en vez de reglamentar cada detalle.

Ahora bien, ¿una simple norma que estableciera la limitación del plazo y del gasto presupuestario reglamentaría efectivamente el elemento de subvención de los créditos a la exportación? Otros sostienen que es necesario

reglamentar también las condiciones. Por ejemplo, si se impone un límite a los gastos, los gobiernos podrían simplemente reducir a cero el tipo de interés. En otras palabras, habría que reglamentar ambos aspectos. Frente a estos argumentos están los problemas de los datos que probablemente se presenten al intentar poner en marcha un sistema de disciplinas sobre los diferentes componentes de las condiciones de una transacción.

Además, existe el peligro de que al imponer disciplinas demasiado estrictas al empleo de créditos a la exportación pudieran limitarse los usos legítimos. Por ejemplo, aunque la gran mayoría de las transferencias con crédito no se hacen actualmente con los países MA ni con los PEDINA y existe alguna duda de que los créditos a la exportación se utilicen realmente para resolver problemas de liquidez, es importante que las disciplinas sean suficientemente flexibles para limitar el elemento de subvención pero no para descartar la posibilidad de usar los créditos con el fin de superar problemas de liquidez en el futuro.

Un ejemplo de cómo podría resolverse este tipo de dilema sería separar los gastos presupuestarios en dos categorías, según la situación del país destinatario. Para la categoría de gastos presupuestarios destinados a créditos concedidos a otros países de la OCDE o a países en desarrollo de ingresos medianos, habría un tope sobre los gastos totales que se iría reduciendo con el tiempo. Un segundo presupuesto cubriría los créditos otorgados a los países MA, en los que no se limitaría el elemento de subvención. Para que este enfoque sea viable, habría que hacer una distinción neta entre los programas y tendría que explicitarse la clasificación de los países, según que pertenezcan a una categoría establecida como los países MA o sean países definidos sobre la base de situaciones determinadas. Para un examen más completo de este tema véase la Nota técnica de la FAO sobre el trato especial y diferenciado.

- *Empresas comerciales del Estado*

Las preguntas fundamentales relacionadas con las ECE se refieren a si existe un reconocimiento suficiente de sus distintas funciones, y si a través de dichas funciones pueden aportar más beneficios que el sector privado (que podría suponer monopolios del sector privado) en el marco de mercados imperfectos.

Se ha aducido que la imposición de nuevas disciplinas a las ECE podría ser perjudicial dado el número relativamente pequeño de las que actualmente revisten importancia desde el punto de vista político. Hay también algunos indicios de que las actuales decisiones de la OMC, por ejemplo las relativas a la CWB, garantizan eficazmente que las ECE no incurran en abusos

que pudieran causar daños a terceros países exportadores.

Una preocupación importante en relación con las disciplinas es la propuesta de eliminar los derechos de monopolio en materia de exportación. La idea es que las empresas privadas puedan “coexistir” con las ECE, es decir que puedan comprar productos de exportación de los productores internos y participar en la exportación de dichos productos. En cambio, son pocos los casos de coexistencia satisfactoria y rara vez las ECE logran mantener una cuota de mercado viable en un entorno liberalizado. Mientras desde una perspectiva neoclásica se considera positiva la extinción de entidades no competitivas, pueden darse situaciones en las que un monopolio privado, con la única función objetiva de aumentar al máximo sus propias utilidades (más bien que una ECE, por ejemplo, que presta apoyo a los productores, que dejaría de ser posible sin las economías de escala en la comercialización) pueda a un plazo más largo reemplazar a la ECE, con resultados menos excelentes. Por lo tanto, la aplicación de medidas restrictivas a las ECE (o su eliminación) no necesariamente eliminará las distorsiones al comercio derivadas del uso del poder de monopolio sino que más bien podría aumentar el poder de mercado de las empresas privadas.

Al tratar de limitar los derechos exclusivos, hay que examinar las funciones relativas de las empresas privadas y estatales, y para que cualquier nueva medida sea eficaz tendría que formar parte de una política mundial de competencia aplicada por igual a las empresas tanto estatales como privadas. Pero esto requeriría de parte de las multinacionales una transparencia, que tal vez no sea realista esperar.

Es, pues, importante que si se elaboran nuevas disciplinas se sepa que los resultados pueden no ser los mejores. Se requiere proceder con cautela, dada la falta de datos sobre las ventajas relativas de dichas entidades.

Como en las otras esferas indicadas anteriormente, los problemas de los datos están en primer plano al intentar determinar las repercusiones de las actividades de las ECE en el comercio. Generalmente las ECE elaboran sus propias publicaciones para racionalizar su existencia y pueden, por lo tanto, no facilitar los datos necesarios para el análisis. En el caso de las empresas privadas, el problema de los datos es peor todavía dado que su publicación se ve limitada por el carácter confidencial de los mismos. Entre los tipos de datos necesarios para determinar los efectos figurarían el tipo de derechos exclusivos, la escala de las actividades en relación con las corrientes comerciales, y la función objetiva de las ECE. Puede aducirse, sin embargo, que la función objetiva de las empresas no atañe a la OMC dado que no puede obligarse

a las empresas a aumentar al máximo las ganancias. Dado que existen pruebas de que las ECE pueden corregir el poder de mercado, la OMC constituye casi seguramente un marco incompleto para abordar la cuestión de las ECE.

- *Ayuda alimentaria*

El objetivo de las disciplinas relativas a la ayuda alimentaria sería fundamentalmente evitar el desplazamiento del comercio o las distorsiones del mercado internacional. Ahora bien, toda disciplina ha de examinarse teniendo en cuenta las ventajas de la ayuda alimentaria, a saber sus beneficios tanto humanitarios como para el desarrollo.

Es importante señalar que los mecanismos por los cuales se adquiere y distribuye la ayuda alimentaria han cambiado considerablemente en los últimos años y que los debates en torno a la reglamentación de la ayuda alimentaria no siempre tienen en cuenta este hecho.

Un paso ulterior puede ser clasificar las diferentes formas de ayuda alimentaria sobre la base de su potencial de distorsión del comercio. Podría utilizarse esta clasificación para informar sobre la eliminación o reglamentación de las formas de ayuda alimentaria que con mayor probabilidad provocan un desplazamiento comercial y no comportan beneficios importantes a los países destinatarios, permitiendo al mismo tiempo el traspaso de los recursos asignados a la ayuda alimentaria a las actividades en las que los beneficios netos son mayores gracias a una mejor selección de los beneficiarios. Una gran parte de la ayuda alimentaria, como es la ayuda alimentaria de urgencia, puede tener pocas repercusiones.

La experiencia demuestra que una selección mayor y más eficaz de los beneficiarios se traduce en adicionalidad y, por definición, en una menor distorsión. En cambio, podría haber razones de peso para eliminar la ayuda alimentaria monetizada no selectiva.

Una vez más, es importante que no se dé el mismo tratamiento a todas las formas de las categorías generales de la ayuda alimentaria (de urgencia, para proyectos, mediante programas). Por ejemplo, puede ser prematuro descartar la opción de la ayuda alimentaria monetizada, dado que las ventajas de algunas formas de ayuda alimentaria para proyectos, que podrían suponer un aspecto de monetización, pudieran ser suficientemente grandes como para permitir algún desplazamiento. Puede que sea necesario establecer criterios sobre la proporción de la monetización permisible, la suficiente quizás para sufragar los costos de transacción, si pudieran determinarse, o un límite superior, digamos de 25 por ciento, que no pueda superarse.

También podría considerarse la aplicación de disciplinas a los exportadores como una forma de

asegurar que no utilicen la ayuda alimentaria para eludir las disciplinas sobre otros aspectos de la competencia de las exportaciones. Por ejemplo, impidiendo la vinculación de algunos aspectos de la adquisición y distribución de la ayuda¹⁰ Con respecto a los importadores, podrían aplicarse disciplinas encaminadas a hacer que la ayuda alimentaria se destine más a las personas afectadas por la pobreza, entre las cuales tendría mayor probabilidad de constituir un consumo adicional.

Una preocupación que ha de tenerse en cuenta al considerar dichas disciplinas es si la parte de ayuda alimentaria eliminada o reducida por las disciplinas será reemplazada con ayuda financiera. En los Estados Unidos, por ejemplo, la ayuda alimentaria representa el 6 por ciento de la AOD (y la parte monetizada, alrededor del 2 por ciento).

- *Observaciones finales*

En la OMC los acuerdos se han elaborado sobre la base de normas simples relacionadas con principios, y no de normas basadas en resultados de modelos complejos. Aunque actualmente se considera la determinación de la equivalencia como un principio viable, es probable que en la práctica caiga dentro de la última de las categorías de normas señalada, y se requiera un análisis sofisticado para determinar el impacto relativo de los diversos componentes de la competencia de las exportaciones.

Para hacer avanzar las negociaciones sobre la competencia de las exportaciones será necesario elaborar normas simples para reglamentar las

actividades que distorsionan el comercio sin eliminar las ventajas que traen aparejadas al eliminar las distorsiones, por ejemplo en los mercados de capital, ni sus beneficios humanitarios y de desarrollo conexos.

Un método general para la elaboración de dichas normas consistiría en agrupar las actividades de acuerdo a su probabilidad de influir en las corrientes comerciales y no en base a su equivalencia de precios, aun cuando en teoría esto pudiera determinarse, porque ello requeriría un conjunto de normas y criterios más complicado.

La combinación de las medidas podría interesar más que los efectos de cada una. Por lo tanto, la elaboración de una agrupación viable dependería de la medida en que pudieran reemplazarse las prácticas. Si pudieran reemplazarse perfectamente sería necesario que se reglamentaran todas. La experiencia demuestra, sin embargo, que no es así necesariamente, y que aunque pudiera darse una cierta reinstrumentación, es probable que no sea apropiado imponer disciplinas estrictas.

A la hora de examinar la elaboración de nuevas normas, también será importante considerar la forma de notificar a la OMC. Se tendrán que adoptar decisiones sobre qué prácticas deberían incluirse en las obligaciones de notificación y complementarlas con las informaciones necesarias para entender cómo funcionan esas políticas. Para garantizar la viabilidad y el cumplimiento de las disciplinas, las notificaciones tendrían que ser también más tempestivas que ahora.

¹⁰ Para mayores detalles, véase la Nota técnica de la FAO sobre la ayuda alimentaria.

6 Referencias

- Abbott, P.** (2004) The Impact of Export Competition Policies. Presentado en la reunión oficiosa de consulta de expertos de la FAO sobre competencia de las exportaciones: Equivalencia de políticas y mecanismos alternativos. FAO, Roma. 25 – 26 de noviembre de 2004.
- Abbott, P y Young, L.** (2003) Export Competition Issues in the Doha Round. Invited Paper presented at the International Conference: Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading? Capri junio 23-26 de 2003.
- Carter, C., Loyns, R. y Berwald, D.** (1998) Domestic costs of statutory marketing boards: the case of the Canadian Wheat Board. *American Journal of Agricultural Economics*. 80, 313-324.
- Carter, C y Smith, V.** (2001) The Potential Impacts of State Trading Enterprises on World Markets: The Exporting Country Case. *Canadian Journal of Agricultural Economics* 49 (4): 429 - 439
- Caves, R.E. y Pugel, T.A.** (1982), New Evidence on Competition in Grain Trade, *Food Research Institute Studies*, Vol.18 (3) p.261-274.
- Dixit, P. y Josling, T.** (1997) State Trading in Agriculture: An Analytical Framework. International Agricultural Trade Research Consortium Working Paper 97-4 University of Minnesota, Documento de trabajo.
- Gohin, A.** (2004) The phasing out of direct export subsidies: Impacts on EU agriculture. Presentado en la reunión oficiosa de consulta de expertos de la FAO sobre competencia de las exportaciones: Equivalencia de políticas y mecanismos alternativos. FAO, Roma. 25 – 26 de noviembre de 2004.
- Hamilton S. F. y Stiegert K. W.,** (2002) An empirical test of the rent-shifting hypothesis: the case of state trading enterprises, *Journal of International Economics* (58)1 pp. 135-157.
- Heffernan, W.D., Constance, D.H.,** (1994), "Transnational Corporations and the Globalization of the Food System", En A. Bonanno. L. Busch, W. H. Friedland, L. Gouveia, y Enzo Mingione (eds), *From Columbus to Conagra: the globalization of agriculture and food*, University Press of Kansas;
- Jales, M.** (2004) The Impact of Export Competition Policies: Export Subsidies and Export Credits. Presentado en la reunión oficiosa de consulta de expertos de la FAO sobre competencia de las exportaciones: Equivalencia de políticas y mecanismos alternativos. FAO, Roma. 25 – 26 de noviembre de 2004.
- Larue, B., Fulton, M. y M. Veeman.** (1999) On Exporting by Import State Traders and Peculiar Effects of Negotiated Minimum Access Commitments. *Canadian Journal of Agricultural Economics* 47 (4) 375-384.
- McCorrison S. y MacLaren, D.** (2002) Perspectives on the state trading issues in the WTO negotiations, *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 29 (1) p.131-154.
- McCorrison, S. y MacLaren, D.** (2004) Trade Distorting STEs. Presentado en la reunión oficiosa de consulta de expertos de la FAO sobre competencia de las exportaciones: Equivalencia de políticas y mecanismos alternativos. FAO, Roma. 25 – 26 de noviembre de 2004.
- McCorrison, S. y MacLaren, D.** (2004a) Single-desk state trading exporters. *European Journal of Political Economy* (en imprenta).
- McCorrison, S. y MacLaren, D.** (2005) Domestic Market Structure and trade: Modelling the effects of trade distorting state trading enterprises. En: S. Jayasuriya (ed.) *Trade Theory and Analytical Models: Essays in Honour of Peter Lloyd*. Vol 1 Edward Edgar... De próxima aparición.
- OCDE** (2000a) An analysis of officially supported export credits in agriculture. COM/AGR/TD/WP(2000)91. OCDE, París
- OCDE** (2000b) A forward looking analysis of export subsidies in agriculture. COM/AGR/TD/WP(2000)90 OECD, París
- OCDE.** 2000c. A review of State Trading Enterprises in agriculture in OECD member countries: An Inventory. COM/AGR/APM/TD/WP(2000)19. OECD, París.
- OCDE.** 2000d. A review of state trading enterprises in agriculture in OECD countries. COM/AGR/APM/TD/WP(2000)18. OECD, París.
- OMC** (1995) Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: Los textos jurídicos. Ginebra.
- OMC** (2004) Programa de trabajo de Doha: Decisión aprobada por el Consejo el 1 de agosto de 2004. WT/L/579 2 de agosto de 2004.
- Scoppola, M.** (2004) Determining appropriate disciplines for STE: STE and private exporters. Presentado en la reunión oficiosa de consulta de expertos de la FAO sobre competencia de las exportaciones: Equivalencia de políticas y mecanismos alternativos. FAO, Roma. 25 – 26 de noviembre de 2004
- Sumner, D. y Boltuck, R.** (2001) Anatomy of the Global Wheat Market and the Role of the Canadian Wheat Board. http://www.cwb.ca/en/topics/world_trade/pdf/2001-02_economist-report.pdf.
- Young, L.** (2004) Food Aid: Possible Disciplines. Presentado en la reunión oficiosa de consulta de expertos de la FAO sobre competencia de las exportaciones: Equivalencia de políticas y mecanismos alternativos. FAO, Roma. 25 – 26 de noviembre de 2004.
- Young, L.** (2004a) State Trading Enterprises: Possible Disciplines. Presentado en la reunión oficiosa de consulta de expertos de la FAO sobre competencia de las exportaciones: Equivalencia de políticas y mecanismos alternativos. FAO, Roma. 25 – 26 de noviembre de 2004.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla

00100 Roma, Italia

Teléfono: (+39) 06 57051

Fax: (+39) 06 57053152

Correo electrónico: TradePolicyBriefs@fao.org

www.fao.org
