

Explicación del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias ("Acuerdo SMC")¹

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias ("Acuerdo SMC") trata dos cuestiones distintas pero íntimamente relacionadas: las disciplinas multilaterales que rigen la concesión de subvenciones, y la aplicación de medidas compensatorias para neutralizar el daño causado por las importaciones subvencionadas.

Las disciplinas multilaterales son las normas en virtud de las cuales se determina si un Miembro puede o no conceder una subvención. Puede exigirse el cumplimiento de esas disciplinas recurriendo al mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Los derechos compensatorios constituyen un instrumento unilateral que los Miembros pueden aplicar tras haber investigado y determinado que se cumplen los criterios establecidos en el Acuerdo SMC.

Estructura del Acuerdo

La Parte I establece que el Acuerdo SMC se aplica solamente a las subvenciones concedidas específicamente a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción, y define el término "subvención" y el concepto de "especificidad". Las Partes II y III clasifican todas las subvenciones específicas en dos categorías: prohibidas y recurribles (1), y establecen ciertas normas y procedimientos en relación con cada categoría. La Parte V establece las prescripciones sustantivas y de procedimiento que deben cumplirse para que un Miembro pueda aplicar una medida compensatoria contra las importaciones subvencionadas. Las Partes VI y VII establecen la estructura institucional y las modalidades de notificación/vigilancia para la aplicación del Acuerdo SMC. La Parte VIII contiene normas relativas al trato especial y diferenciado para diversas categorías de países en desarrollo Miembros. La Parte IX contiene disposiciones transitorias para los países desarrollados y antiguos países de economía de planificación centralizada Miembros. Las Partes X y XI contienen, respectivamente, disposiciones relativas a la solución de diferencias y disposiciones finales.

Ámbito de aplicación del Acuerdo

La Parte I del Acuerdo define el ámbito de aplicación del Acuerdo. Concretamente, da una definición del término "subvención" y una explicación del concepto de "especificidad" Sólo una medida que sea una "subvención específica" en el sentido de la Parte I está sujeta a disciplinas multilaterales y puede ser objeto de medidas compensatorias.

Definición de subvención. A diferencia del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio, el Acuerdo SMC de la OMC contiene una definición del término "subvención" La definición incluye tres elementos básicos: i) una contribución financiera, ii) de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro y iii) que otorgue un beneficio. Para que exista subvención, deben reunirse los tres elementos.

¹ Tomado del sitio web de la OMC: <http://www.wto.org>

El concepto de “contribución financiera” se incluyó en el Acuerdo SMC sólo tras una prolongada negociación. Algunos Miembros aducían que no podía existir subvención si no había una carga para la cuenta pública. Otros Miembros consideraban que ciertas formas de intervención estatal que no suponían un gasto para el Estado, distorsionaban sin embargo la competencia y, en consecuencia, deberían considerarse subvenciones. Básicamente, el Acuerdo SMC adoptó el primer enfoque. El Acuerdo establece que debe haber una contribución financiera y contiene una lista de los tipos de medidas que constituyen una contribución financiera, por ejemplo: donaciones, préstamos, aportaciones de capital, garantías de préstamos, incentivos fiscales, suministro de bienes o servicios, o compra de bienes.

Para que una contribución financiera sea una subvención, debe haber sido hecha por un gobierno o cualquier organismo público, o siguiendo sus instrucciones, en el territorio de un Miembro. En consecuencia, el Acuerdo SMC no sólo se aplica a las medidas de los gobiernos nacionales, sino también a las de gobiernos subnacionales y a las de organismos públicos como las empresas de propiedad estatal.

Una contribución financiera de un gobierno no es una subvención si no confiere un “beneficio”. En muchos casos, como en el de una donación en efectivo, la existencia de un beneficio y su valoración resultará clara. En algunos otros, sin embargo, la cuestión del beneficio resultará más compleja. Por ejemplo, ¿cuándo confieren un beneficio, un préstamo, una aportación de capital o la compra de un producto por el gobierno? El Acuerdo SMC no proporciona una orientación completa acerca de estas cuestiones. De hecho, las partes en las negociaciones de la Ronda Uruguay no lograron ponerse de acuerdo acerca de si la existencia de un beneficio debe determinarse según criterios comerciales o según el costo para el gobierno que subvenciona. El artículo 14 del Acuerdo SMC establece que, a efectos de los derechos compensatorios, la existencia de beneficio puede determinarse (aunque no necesariamente) de acuerdo con criterios comerciales, y da orientación para determinar si ciertos tipos de medidas confieren un beneficio. En el contexto de las disciplinas multilaterales, sin embargo, la cuestión del significado del término “beneficio” no está completamente resuelta.

Especificidad. Suponiendo que una medida es una subvención en el sentido del Acuerdo SMC, no por ello está sujeta al Acuerdo, a menos que haya sido concedida específicamente a una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción. El principio básico es que una subvención que distorsiona la asignación de recursos en una economía debería estar sujeta a una disciplina. Si una subvención está muy extendida en una economía, se supone que no hay distorsión en la asignación de recursos. Así pues, sólo están sujetas a las disciplinas del Acuerdo SMC las subvenciones “específicas”. Hay cuatro tipos de “especificidad” en el sentido del Acuerdo SMC:

- Especificidad en cuanto a la empresa. Un gobierno destina la subvención a una empresa o empresas determinadas.
- Especificidad en cuanto a la rama de producción. Un gobierno destina la subvención a determinado sector o sectores.
- Especificidad regional. Un gobierno destina la subvención a los productos para la exportación o los productos que utilizan insumos nacionales.

- Subvenciones prohibidas. Un gobierno destina la subvención a los productos para la exportación o los productos que utilizan insumos nacionales.

Categorías de subvenciones

En el Acuerdo SMC se establecen dos categorías básicas de subvenciones: subvenciones prohibidas y subvenciones recurribles (es decir, que pueden ser objeto de impugnación en la OMC o dar lugar a la aplicación de medidas compensatorias). Todas las subvenciones específicas pertenecen a una de esas categorías.

Subvenciones prohibidas. El artículo 3 del Acuerdo SMC prohíbe dos categorías de subvenciones. La primera son las subvenciones supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones (“subvenciones a la exportación”). En el Anexo del Acuerdo SMC figura una lista detallada de las subvenciones a la exportación. La segunda categoría es la de las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones (“subvenciones al contenido nacional”). Estas dos categorías de subvenciones están prohibidas porque se establecen para influir en el comercio y, en consecuencia, es muy probable que tengan efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros.

El alcance de estas prohibiciones es relativamente limitado. Los países desarrollados ya habían aceptado la prohibición de las subvenciones a la exportación de conformidad con el Acuerdo SMC de la Ronda de Tokio, y las subvenciones al contenido nacional del tipo de las prohibidas por el Acuerdo SMC ya eran incompatibles con el artículo III del GATT 1947. Lo más significativo del nuevo Acuerdo en este aspecto es la extensión de las obligaciones a los países en desarrollo Miembros de conformidad con las normas de transición especificadas (véase, más adelante, la sección sobre trato especial y diferenciado), así como el establecimiento en el artículo 4 del Acuerdo de un mecanismo de solución de diferencias rápido (tres meses) para las reclamaciones relativas a subvenciones prohibidas.

Subvenciones recurribles. La mayor parte de las subvenciones, como las subvenciones a la producción, entran en la categoría “recurrible”. Las subvenciones recurribles no están prohibidas. No obstante, si tienen efectos desfavorables sobre los intereses de otro Miembro pueden ser impugnadas en el marco de la solución de diferencias multilateral o ser objeto de una medida compensatoria. Hay tres tipos de efectos desfavorables. En primer lugar, el daño a una rama de producción nacional causado por las importaciones subvencionadas en el territorio del Miembro reclamante. Es el único fundamento para la adopción de medidas compensatorias. En segundo lugar, el perjuicio grave. Normalmente, el perjuicio grave es consecuencia de efectos desfavorables (por ejemplo, desplazamiento de las exportaciones) en el mercado del Miembro que concede la subvención o en el de un tercer país. Así pues, a diferencia del daño, puede servir de fundamento de una reclamación la lesión de los intereses exportadores de un Miembro. Finalmente, la anulación o menoscabo de las ventajas resultantes del GATT de 1994. La anulación o menoscabo surge casi siempre cuando la subvención socava el mejor acceso a los mercados que supuestamente surge de una reducción del arancel consolidado.

La creación de un sistema multilateral de acciones que permite a los Miembros impugnar las subvenciones que pueden producir efectos desfavorables constituye un importante avance respecto del régimen anterior a la OMC. No obstante, la dificultad seguirá residiendo, en la mayoría de los casos, en la necesidad de que el Miembro reclamante deba demostrar los efectos desfavorables de la subvención para el comercio, lo que requiere un análisis intensivo de los hechos que los grupos especiales pueden encontrar difícil en algunos casos.(2).

Subvenciones a la agricultura. El artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura establece, para el período de aplicación especificado en el Acuerdo (hasta el 1° de enero de 2003), normas especiales para las subvenciones a los productos agropecuarios. El Acuerdo SMC no prohíbe las subvenciones a la exportación que estén en plena conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura, aunque éstas son susceptibles de medidas compensatorias. Las medidas de ayuda interna que estén en plena conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura no son recurribles a nivel multilateral, aunque también pueden dar lugar a la aplicación de derechos compensatorios. Por último, las medidas de ayuda interna comprendidas en el “compartimento verde” del Acuerdo sobre la Agricultura no son recurribles a nivel multilateral ni pueden dar lugar a la aplicación de medidas compensatorias. Una vez finalizado el período de aplicación, el Acuerdo SMC será aplicable a las subvenciones a los productos agropecuarios, a reserva de las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura, como se establece en el artículo 21 de ese Acuerdo.

Medidas compensatorias

La Parte V del Acuerdo SMC establece ciertas prescripciones sustantivas que se deben cumplir para imponer una medida compensatoria, así como prescripciones detalladas de procedimiento con respecto a la investigación en materia de medidas compensatorias y la imposición y mantenimiento de dichas medidas. El incumplimiento de las prescripciones sustantivas o de procedimiento de la Parte V puede someterse al mecanismo de solución de diferencias y servir de fundamento para invalidar la medida.

Normas sustantivas. Un Miembro no puede imponer una medida compensatoria si no determina la existencia de importaciones subvencionadas, daño a una rama de producción nacional y una relación causal entre las importaciones subvencionadas y el daño. Como se ha indicado anteriormente, la existencia de una subvención específica se debe determinar de acuerdo con los criterios establecidos en la Parte I del Acuerdo. Sin embargo, los criterios relativos al daño y la relación de causalidad se encuentran en la Parte V. Un avance significativo del nuevo Acuerdo SMC en este ámbito es la autorización explícita de evaluar acumulativamente los efectos de las importaciones subvencionadas procedentes de más de un Miembro, si se cumplen los criterios especificados. Además, la Parte V contiene normas para determinar la existencia y la cuantía de un beneficio.

Normas de procedimiento. La Parte V del Acuerdo SMC contiene normas detalladas sobre la iniciación y realización de las investigaciones en materia de medidas compensatorias, la imposición de medidas provisionales y definitivas, la utilización de compromisos, y la duración de las medidas. Un objetivo fundamental de estas normas es asegurar la transparencia de las investigaciones, que todas las partes interesadas tengan oportunidad plena de defender sus intereses, y que las autoridades investigadoras

expliquen correctamente los fundamentos de sus determinaciones. A continuación se indican algunas de las innovaciones más importantes que introdujo el Acuerdo SMC de la OMC:

- **Legitimación.** El Acuerdo define en cifras las circunstancias en que hay suficiente grado de apoyo de una rama de producción nacional para justificar la iniciación de una investigación.
- **Investigación preliminar.** El Acuerdo asegura que se lleve a cabo una investigación preliminar antes de la imposición de medidas provisionales.
- **Compromisos.** El Acuerdo limita el uso de compromisos para solucionar las investigaciones en materia de derechos compensatorios, con el fin de evitar que se establezcan acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones o medidas similares haciéndolos pasar por compromisos.
- **Extinción.** En virtud del Acuerdo toda medida compensatoria será suprimida al cabo de cinco años, salvo que se determine la necesidad de mantenerla para evitar la continuación o repetición de la subvención y del daño.
- **Revisión judicial.** El Acuerdo requiere que los Miembros establezcan un tribunal independiente que examine si las determinaciones de la autoridad investigadora están en conformidad con la legislación nacional.

Normas de transición y trato especial y diferenciado

- **Países desarrollados.** Los Miembros que no puedan optar al trato especial y diferenciado disponen de tres años a partir de la entrada en vigor para ellos del Acuerdo SMC para eliminar progresivamente las subvenciones prohibidas. Esas subvenciones deben ser notificadas en un plazo de 90 días a partir de la entrada en vigor del Acuerdo para el Miembro que notifica.
- **Países en desarrollo.** El Acuerdo SMC reconoce tres categorías de países en desarrollo Miembros: Miembros menos adelantados, los Miembros con un PNB per capita inferior a 1.000 dólares EE.UU. anuales, que figuran en el Anexo VII del Acuerdo SMC, y los demás países en desarrollo. Cuanto más bajo es el nivel de desarrollo de un Miembro, más favorable es el trato que recibe en relación con las disciplinas relativas a las subvenciones. Por ejemplo, los países menos adelantados y los Miembros con un PNB per capita inferior a 1.000 dólares EE.UU. anuales, que figuran en el Anexo VII, están exentos de la prohibición de subvenciones a la exportación. Otros países en desarrollo Miembros disponen de un período de ocho años para eliminar progresivamente sus subvenciones a la exportación (durante este período no pueden aumentar el nivel de dichas subvenciones). En cuanto a las subvenciones para la sustitución de importaciones, los países menos adelantados disponen de ocho años y los demás países en desarrollo Miembros de cinco años para eliminarlas progresivamente. También hay un trato más favorable en materia de subvenciones recurribles. Por ejemplo, ciertas subvenciones relacionadas con los programas de privatización de los países en desarrollo Miembros no son recurribles en el marco multilateral, y la presunción de que existe perjuicio grave en el caso de las subvenciones

específicas no es aplicable a los países en desarrollo Miembros. En lo que se refiere a las medidas compensatorias, los exportadores de los países en desarrollo Miembros tienen derecho a un trato más favorable en cuanto a la finalización de las investigaciones si el nivel de subvención o el volumen de las importaciones son pequeños.

- Miembros en proceso de transformación en economía de mercado. A los Miembros que se están transformando en una economía de mercado se les concede un plazo de siete años para eliminar de manera progresiva las subvenciones prohibidas. Sin embargo, para poder gozar del trato especial, esas subvenciones deben haber sido notificadas dentro de un plazo de dos años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo de la OMC (es decir, a más tardar el 31 de diciembre de 1996). Los Miembros en transformación también reciben trato preferencial con respecto a las subvenciones recurribles.

Notificaciones

- Subvenciones. En virtud del artículo 25 del Acuerdo SMC los Miembros notificarán al Comité SMC todas las subvenciones específicas (en todos los niveles del Gobierno y con respecto a todos los sectores de la producción, incluida la agricultura). Cada tres años se deben presentar notificaciones nuevas y completas y en los años intermedios notificaciones de actualización. Las notificaciones son objeto de un examen detallado y un debate en el Comité SMC.
- Legislación y medidas en materia de derechos compensatorios. De conformidad con el párrafo 6 del artículo 32 del Acuerdo SMC, todos los Miembros deben notificar al Comité SMC sus leyes y reglamentos en materia de derechos compensatorios. Los Miembros también deben notificar, cada seis meses, todas las medidas compensatorias adoptadas, y las medidas preliminares o definitivas en el momento de su adopción.

Solución de diferencias

El Acuerdo SMC por lo general se basa en las normas de solución de diferencias del ESD. Sin embargo, prevé procedimientos rápidos, en particular en el caso de alegaciones sobre subvenciones prohibidas. También prevé mecanismos especiales para recoger la información necesaria para evaluar la existencia de perjuicio grave en el caso de las subvenciones recurribles.