

GUSTAVO E. LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID

**EL DERECHO  
DE LAS SUBVENCIONES  
EN LA OMC**

CÁTEDRA INTERNACIONAL OMC/INTEGRACIÓN REGIONAL  
MARCIAL PONS, EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.  
MADRID 2006 BARCELONA

# ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	17
<b>ABREVIATURAS</b> .....	19

## CAPÍTULO PRIMERO

### CUESTIONES INTRODUCTORIAS

I. INTRODUCCIÓN .....	21
II. LAS SUBVENCIONES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL .....	25
A. ¿Qué es una subvención? .....	27
B. Tipos de subvenciones.....	30
1. Subvenciones a la exportación .....	30
2. Subvenciones nacionales .....	31
C. Conclusión.....	31
III. LAS SUBVENCIONES EN LA OMC .....	32

## CAPÍTULO SEGUNDO

### ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS SUBVENCIONES

I. INTRODUCCIÓN .....	35
II. ANÁLISIS DEL COMERCIO INTERNACIONAL .....	37
A. Teoría de la ventaja comparativa.....	37
B. Teoría de la proporción en los factores de producción .....	40
C. Economías de escala .....	40
D. Competencia imperfecta .....	40
E. Conclusión .....	42

	<u>Pág.</u>
III. EFECTOS DE LAS SUBVENCIONES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL .....	43
A. Efecto de las subvenciones a la exportación .....	44
B. Efectos de las subvenciones nacionales.....	49
C. Conclusión.....	50
IV. EFECTOS DE LA ADOPCIÓN DE DERECHOS COMPENSATORIOS .....	51
V. CONCLUSIONES.....	53

### CAPÍTULO TERCERO

#### **EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LAS SUBVENCIONES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL. DEL GATT A LA OMC**

I. INTRODUCCIÓN .....	55
II. SUBVENCIONES EN LA CARTA DE LA HABANA .....	57
A. Negociaciones para la creación de la ITO: orígenes del GATT .....	57
B. La regulación de las subvenciones en la CH.....	59
C. Conclusiones .....	61
III. SUBVENCIONES EN EL GATT (1947-1979) .....	62
A. El GATT de 1947 .....	63
1. Negociaciones del GATT .....	63
2. Obligaciones sobre subvenciones en el GATT 1947 .....	64
3. Concepto de subvención en el GATT de 1947 .....	67
4. Conclusión .....	68
B. Las reformas de 1955 .....	69
1. Subvenciones a la exportación .....	69
a) Productos no primarios .....	70
b) Productos primarios .....	72
2. Cláusula de revisión .....	73
3. Conclusión .....	74
C. Situación después de la reforma de 1955 .....	74
1. Notificación de las subvenciones .....	75
2. Subvenciones a la exportación de productos primarios .....	76
3. Subvenciones a la exportación de productos no primarios.....	81
4. Concepto de subvención después de la reforma de 1955 .....	82
5. Conclusiones.....	87

	Pág.
IV. SUBVENCIONES EN EL CÓDIGO DE LA RONDA DE TOKIO DE 1979 .....	87
A. Negociaciones durante la Ronda de Tokio (1973-1979) .....	88
B. El Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio de 1979 .....	90
1. Parte I. Derechos compensatorios .....	91
2. Parte II. Obligaciones sobre subvenciones .....	93
C. Situación después de la reforma de 1979 .....	99
1. Concepto de subvención después de la Ronda de Tokio de 1979 .....	100
2. Situación después de la Ronda de Tokio .....	102
3. Casos relevantes después de la reforma de 1979 .....	105
a) Subvenciones a la exportación de productos primarios...	105
b) Subvenciones a la exportación de productos no primarios.	108
c) Derechos compensatorios .....	109
D. Conclusiones .....	111
V. NEGOCIACIONES EN LA RONDA DE URUGUAY (1986-1994) .....	111
A. Las negociaciones sobre subvenciones en la Ronda de Uruguay ....	112
1. Definición del concepto de “subvención” .....	113
a) La posición de EEUU .....	114
b) La postura de la CE.....	114
2. Cestas de colores o “ <i>traffic light approach</i> ” .....	115
3. Otros temas relevantes: mecanismos de defensa comercial, entidades sub-estatales y países en desarrollo .....	116
4. Negociaciones sobre productos primarios .....	117
B. Propuestas realizadas durante las negociaciones.....	117
1. El borrador de Cartland .....	118
2. El borrador de Dunkel .....	119
3. El borrador de De Zeeuw .....	121
C. Conclusiones .....	121
VI. RESULTADO: LOS ACUERDOS SOBRE SUBVENCIONES DE LA OMC .....	122
VII. CONCLUSIONES .....	124

**CAPÍTULO CUARTO**  
**REGULACIÓN DE LAS SUBVENCIONES**  
**EN EL ACUERDO SOBRE SUBVENCIONES**  
**Y MEDIDAS COMPENSATORIAS**

I.	INTRODUCCIÓN .....	127
II.	CONCEPTO DE “SUBVENCIÓN”: ART. 1 ASMC .....	132
	A. Primer elemento: primera alternativa. Contribución financiera .....	134
	1. Gobierno o cualquier otro organismo público .....	134
	2. Territorialidad de la medida .....	137
	3. Lista exhaustiva de situaciones consideradas como contribución financiera .....	138
	a) Transferencia directa de fondos o posibles transferencias de fondos o pasivos .....	139
	b) Condonación de ingresos públicos que en otro caso se percibirían .....	139
	c) Provisión de bienes o prestación servicios .....	141
	d) Pagos a un mecanismo de financiación o delegación de actividades en organismos privados .....	143
	B. Primer elemento: segunda alternativa. Sostenimiento de ingresos o precios .....	151
	C. Segundo elemento: el beneficio.....	156
	D. Conclusiones .....	162
III.	LA ESPECIFICIDAD DE LA MEDIDA: ART. 2 ASMC .....	162
	A. El test de la especificidad .....	165
	1. Especificidad “ <i>de jure</i> ” .....	172
	2. Especificidad “ <i>de facto</i> ” .....	173
	B. Especificidad de las subvenciones regionales .....	174
	C. Especificidad <i>per se</i> .....	175
	D. Carga de la prueba de la especificidad .....	176
	E. Conclusiones .....	177
IV.	SUBVENCIONES PROHIBIDAS: ART. 3 ASMC .....	177
	A. Subvenciones a la exportación .....	179
	1. Supeditadas “ <i>de jure</i> ” .....	180
	2. Supeditadas “ <i>de facto</i> ” .....	181
	B. La Lista Ilustrativa de Subvenciones a la Exportación .....	185
	C. Subvenciones de contenido nacional.....	191
	D. Conclusiones .....	195

	Pág.
V. SUBVENCIONES PERMITIDAS: ART. 8 ASMC .....	196
A. Asistencia a las actividades de I + D.....	197
B. Asistencia a las regiones desfavorecidas .....	199
C. Asistencia para adaptación de instalaciones existentes con nuevos requisitos medioambientales .....	200
D. Notificación y posibilidad de recurso .....	200
E. Otras subvenciones permitidas .....	202
F. Conclusiones .....	204
VI. SUBVENCIONES RECURRIBLES: ARTS. 5 Y 6 ASMC .....	204
A. Daño a la rama de producción nacional de otro miembro .....	205
B. Anulación o menoscabo de las ventajas del GATT .....	207
C. Perjuicio grave.....	208
1. Casos donde se presume perjuicio grave (subvenciones prohi- bidas <i>prima facie</i> ).....	209
2. Casos donde puede existir perjuicio grave (subvenciones prohi- bidas) .....	211
a) Desplazamiento u obstaculización de importaciones .....	211
b) Desplazamiento u obstaculización de exportaciones .....	212
c) Subvaloración de precios del producto subvencionado...	213
d) Aumento de la participación en el mercado mundial del producto primario subvencionado.....	216
D. Conclusiones .....	217
VII. MECANISMOS DE DEFENSA COMERCIAL: RECURSOS Y DERECHOS COMPENSATORIOS.....	218
A. Foro multilateral: recurso ante el OSD .....	220
1. Procedimientos con respecto a las distintas categorías de sub- venciones .....	221
a) Categoría roja: subvenciones prohibidas (art. 4 ASMC)...	221
b) Categoría ámbar: subvenciones recurribles (art. 7 ASMC).	223
c) Categoría verde: subvenciones no recurribles (art. 9 ASMC).	224
2. Resultados de estos procedimientos: retirada, devolución o eliminación de los efectos .....	225
3. Conclusión .....	228
B. Foro nacional: derechos compensatorios.....	229
1. Requisitos sustantivos .....	231
a) Existencia de una subvención específica .....	231
b) Daño importante a la rama de producción nacional .....	233
c) Nexo causal .....	234

	<u>Pág.</u>
2. Requisitos procesales .....	235
a) Inicio y consultas .....	235
b) Determinación de la cuantía de los derechos compensato- rios.....	236
c) Vigencia y terminación de los derechos compensatorios.	239
d) Posibilidades de recurso contra la adopción de derechos compensatorios .....	239
C. Conclusiones .....	240
VIII. NOTIFICACIÓN Y VIGILANCIA DE LAS SUBVENCIONES: PAPEL DEL COMITÉ SMC.....	241
IX. EXCEPCIONES PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO: ART. 27 ASMC .....	244
A. Subvenciones prohibidas.....	244
B. Subvenciones recurribles.....	245
C. Derechos compensatorios .....	247
D. Conclusiones .....	247
X. CONCLUSIONES .....	248

## CAPÍTULO QUINTO

### **LA REGULACIÓN DE LAS SUBVENCIONES EN EL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA**

I. INTRODUCCIÓN .....	251
II. EL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA.....	252
A. Compromisos en materia de ayuda interna .....	253
1. Cesta ámbar .....	254
2. Cesta azul .....	257
3. Cesta verde .....	259
a) Servicios generales .....	259
b) Seguridad alimentaria .....	260
c) Ayuda alimentaria interna .....	260
d) Pagos directos a los productores .....	260
4. Conclusión .....	261
B. Compromisos en materia de subvenciones a la exportación .....	262
1. Subvenciones a la exportación para productos sujetos a com- promisos de reducción .....	263
a) Lista de subvenciones a la exportación (Art. 9.1 AAG).	265
b) Otras subvenciones a la exportación (Art. 10.1 AAG) .....	272

	<u>Pág.</u>
c) Conclusión.....	274
2. Subvenciones a la exportación para productos no sujetos a compromisos de reducción .....	274
3. Conclusión .....	277
C. Conclusiones .....	277
III. APLICACIÓN DEL ASMC A LOS PRODUCTOS PRIMARIOS: RELACIONES ENTRE EL ASMC Y EL AAG .....	278
A. Definición de “subvención” en el AAG .....	279
B. Especificidad en el AAG .....	282
C. Conclusiones .....	283
IV. MECANISMOS DE DEFENSA COMERCIAL: LA EXPIRACIÓN DE LA CLÁUSULA DE PAZ .....	284
A. La cláusula de paz: excepciones del art. 13 AAG .....	285
1. Excepciones en materia de ayuda interna.....	285
2. Excepciones en materia de subvenciones a la exportación .....	286
3. Expiración de la cláusula de paz: aplicación del ASMC .....	287
B. Falta de conformidad de la medida con el AAG: retirada de la subvención (art. 4.7 ASMC) .....	288
C. Conclusiones .....	290
V. CONCLUSIONES.....	291

## CAPÍTULO SEXTO

### **SUBVENCIONES EN LA OMC: EL CASO DE LAS EMPRESAS DE VENTA EN EL EXTRANJERO**

I. INTRODUCCIÓN .....	293
II. EL CASO DE LAS DISC .....	297
A. El Grupo de Expertos en el asunto DISC .....	300
B. El Grupo de Expertos en los casos europeos.....	301
C. Las cuestiones post-Grupo de Expertos de estos casos .....	303
D. Conclusiones .....	304
III. EL CASO <i>EEUU-EVE</i> .....	305
A. Las EVE. Primer Grupo Especial y Órgano de Apelación .....	306
1. Las medidas relativas a las EVE .....	306
2. Primer Informe el Grupo Especial .....	311
a) Argumentos de la CE .....	311

	<u>Pág.</u>
<i>b)</i> Argumentos de EEUU.....	313
<i>c)</i> Conclusiones del Grupo Especial .....	315
3. Primer Informe del Órgano de Apelación.....	319
4. Conclusiones.....	322
B. LA ETI. Segundo Grupo Especial y Órgano de Apelación .....	323
1. Las medidas introducidas por la ETI .....	324
2. Segundo Informe del Grupo Especial.....	325
3. Segundo Informe del Órgano de Apelación .....	329
4. Conclusiones.....	330
C. Desarrollo posterior del asunto de las EVE/ETI .....	330
IV. REFLEXIONES SOBRE EL CASO DE LAS EVE .....	333

## CAPITULO SÉPTIMO

### CONSIDERACIONES FINALES

I. INTRODUCCIÓN .....	337
II. ENFOQUE SISTÉMICO DE LA DISCIPLINA DE LAS SUBVEN- CIONES .....	338
A. Esquema del ASMC .....	339
B. Esquema del AAG .....	341
III. REFLEXIONES: LAS SUBVENCIONES EN EL ÁMBITO INTER- NACIONAL .....	344
<b>TABLA DE CASOS</b> .....	347
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	353

# CAPÍTULO PRIMERO

## CUESTIONES INTRODUCTORIAS

### I. INTRODUCCIÓN

En el mundo que vivimos, la idea de la globalización está continuamente presente. Casi sin darnos cuenta, en nuestra vida diaria se mezclan diversos factores internacionales. De esta manera, por “globalización” podemos entender el incremento en el intercambio de bienes, en el movimiento de personas y en la transferencia de información a escala mundial.

Una consecuencia de la globalización es una mayor interdependencia económica. De hecho, puede concluirse que “interdependencia” es la característica principal que describe el mundo del siglo XXI<sup>1</sup>. El valor del comercio internacional comparado con el Producto Interior Bruto (PIB) de algunos países constituye una cifra importante<sup>2</sup>; no es sorprendente que tanto gobiernos, como empresarios y todas las personas estén interesadas por este fenómeno, desde un punto de vista económico, social y político.

La globalización trae consigo una mayor riqueza global, ya que los bienes son producidos allí donde los costes son menores, los productores se benefician de economías de escala, los consumidores tienen una

---

<sup>1</sup> Vid. J. H. JACKSON, W. J. DAVEY y A. O. SYKES, Jr., *Legal Problems of International Economic Relations*, 4.<sup>a</sup> ed., West Group, 2002, p. 1.

<sup>2</sup> El valor del comercio internacional, calculado con respecto a la suma de las exportaciones e importaciones en términos anuales durante los años 2000-2002, comparado con el PIB de algunos países en ese mismo periodo nos da idea de la importancia que dicho comercio tiene para algunos países. Por ejemplo, el valor del comercio internacional para Holanda representa el 80 por 100 de su PIB, mientras que para España el comercio internacional representa un 40 por 100 del PIB. En términos de grandes bloques comerciales, el valor del comercio internacional de la UE representa el 47 por 100 de su PIB, mientras que para EEUU, esa cifra es del 21 por 100. Vid. Estadísticas de la OCDE (<http://www.oecd.org/statistics>).

mayor elección de productos en el mercado, los mercados se encuentran cada vez menos protegidos comercialmente y se rigen por reglas de competencia, etc. Sin embargo, la interdependencia económica hace que las economías nacionales no sean capaces de sobrevivir aisladamente, puesto que dependen del abastecimiento de productos y servicios que son generados fuera de sus fronteras. De esta manera, la situación económica de un país puede tener serios efectos en la economía de otros países. De ahí que la regulación de las relaciones económicas internacionales tenga vital importancia para limitar los efectos negativos de la interdependencia.

No obstante, la globalización no es una tendencia totalmente nueva. De hecho, las relaciones económicas entre distintos países han estado presentes en la historia de la humanidad desde tiempos remotos. Desde la época de los fenicios, siguiendo por Marco Polo y los exploradores portugueses y españoles de los siglos XV y XVI, hasta la era del mercantilismo, los países valoraban el comercio por la riqueza que generaban las exportaciones. Para maximizar sus ganancias, los países en ocasiones restringían las importaciones. Sin embargo, en el siglo XIX, debido a los economistas que defendieron el libre comercio para maximizar las ganancias derivadas del comercio internacional, los países comenzaron a reducir sus restricciones a la importación. Esta tendencia se estancó en 1870, pero el volumen de comercio internacional continuó creciendo hasta la Primera Guerra Mundial. El período de Entre-guerras fue difícil para la economía internacional. La crisis económica de los años 1930 condujo a una reducción en las importaciones y exportaciones <sup>3</sup>.

La situación política y económica posterior a la Segunda Guerra Mundial contribuyó significativamente a la reaparición de una tendencia hacia una mayor globalización. Los conflictos armados que habían tenido lugar durante la primera mitad del siglo XX demostraron la necesidad de adoptar compromisos internacionales para su abolición. El mantenimiento de la paz mundial era un objetivo básico. La creación y la consolidación del sistema de las Naciones Unidas como medio para la solución pacífica de las diferencias políticas entre los Estados contribuyó a ese fin.

Además, la globalización puede ser atribuida al éxito de las instituciones internacionales creadas después de la Segunda Guerra Mundial que configuraron el llamado “sistema de Bretton Woods”. Estas instituciones tenían como objetivo aumentar la interdependencia de los países a nivel mundial. En teoría, si los países dependían unos de los otros, la probabilidad de nuevos conflictos armados se vería reducida. Se creó el

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 4.

Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional con vistas a promover la economía de los países en vías de desarrollo. A estas instituciones se debía unir la llamada “Organización Internacional del Comercio” (*International Trade Organization*, ITO en sus siglas inglesas), la cual tendría como objetivo facilitar los intercambios comerciales entre sus Miembros. Sin embargo, como se verá más adelante, la ITO nunca vio la luz y en su lugar entró provisionalmente en vigor un acuerdo que rigió las relaciones comerciales internacionales entre 1947 y 1994 (Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT en sus siglas inglesas). Por su parte, el fin del colonialismo incorporó numerosos actores nuevos e independientes a la escena mundial, con lo que la interdependencia aumentó a escala mundial.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo,<sup>4</sup> se implicaron sucesiva y progresivamente en un proceso de acercamiento e integración de sus economías a través de la adopción de acuerdos globales de comercio. Algunas veces, ese proceso avanzó más en ciertas áreas del globo en donde, por razones de proximidad geográfica principalmente, los países de la misma decidieron concretar más esos acuerdos internacionales para crear áreas específicas de comercio, ya sean zonas de libre cambio o uniones aduaneras<sup>5</sup>.

En el ámbito internacional, un primer paso por parte de muchos países hacia la liberalización de los intercambios comerciales lo representó la eliminación de aranceles como medida proteccionista de su producción nacional. A través de los aranceles, un país puede imponer un porcentaje que ha de pagar un determinado producto por entrar en ese país. Normalmente, ese porcentaje lo que persigue es que el precio del producto que es importado en el país que lo impone sea igual o mayor al precio de los productos nacionales.<sup>6</sup> Puesto que

---

<sup>4</sup> Los países desarrollados encontraban interés en regular las cuestiones del comercio en el ámbito internacional, puesto que necesitaban expandir sus mercados. Por su parte, los países en vías de desarrollo vieron la oportunidad de participar e influir en un proceso que permitiría a sus productos (mayoritariamente primarios) tener acceso a mercados donde podían ser competitivos.

<sup>5</sup> En las zonas de libre comercio, el comercio entre los miembros de la misma se ve facilitado por la eliminación de los derechos aduaneros o aranceles en los intercambios producidos dentro de la misma. Un ejemplo de ello es el *North American Free Trade Area* (NAFTA), que comprende los países de Canadá, México y EEUU. Dentro de una unión aduanera, además de no existir aranceles para los intercambios de productos entre los miembros de la misma, se añade la existencia de un arancel exterior común. Con ello se consigue que todos los productos que proceden del exterior de la unión aduanera estén sujetos a los mismos aranceles, independientemente del lugar por donde entren. Un ejemplo de unión aduanera es la Comunidad Europea.

<sup>6</sup> El Precio Nacional sería igual al Precio Internacional más el porcentaje que representa el Arancel ( $P_n \leq P_i + \% \text{ Arancel}$ ).

ese arancel lo decidía unilateralmente el país que lo imponía, los aranceles eran frecuentemente usados para proteger la producción nacional que se encontraba “afectada” por productos extranjeros más competitivos. De esta manera, lo que se conseguía era distorsionar la competencia a nivel internacional, puesto que se protegían unos productos que no serían adquiridos por los consumidores de ese mercado de no ser por el arancel y se perjudicaba a otros productos de otros países, que encontraban barreras para encontrar nuevos mercados debido a los diferentes niveles arancelarios fijados por los países del mundo.

Dicha reducción arancelaria se produjo en el marco del sistema del GATT. El GATT incluyó compromisos para la progresiva eliminación de los aranceles contenidos en agendas para cada país, divididas en distintos productos. En el marco de sucesivas rondas de negociaciones, las Partes Contratantes del GATT fueron progresivamente desmantelando su protección arancelaria. Además, las Partes Contratantes del GATT acordaron otras cuestiones con vistas a liberar el comercio internacional, tales como el principio de igualdad de trato <sup>7</sup>, el principio de nación más favorecida <sup>8</sup>, la eliminación de las restricciones cuantitativas <sup>9</sup> o la regulación de la solución de controversias comerciales en el plano internacional <sup>10</sup>.

Con la reducción de los aranceles hasta niveles muy bajos, otras barreras no arancelarias pasaron a tener mayor importancia. En concreto, el otorgamiento de subvenciones como medio para proteger las industrias nacionales pasó a ser objeto de especial atención. Sin embargo, el tema de las subvenciones ha representado un punto de difícil acuerdo en la agenda de las sucesivas negociaciones del comercio internacional en los últimos cincuenta años. Una vez acordada la progresiva eliminación de los aranceles, los países encontraron complicado deshacerse del instrumento más clásico y directo de apoyo a la producción nacional: las subvenciones. De esta manera, el uso (y abuso) de las sub-

---

<sup>7</sup> Vid. art. III GATT. De acuerdo con este principio, los países sujetos al GATT no podían discriminar en la forma en que los productos nacionales e importados eran tratados dentro de sus fronteras. Por ejemplo, el país A no puede imponer un impuesto de venta de productos importados si los productos nacionales están exentos del mismo.

<sup>8</sup> Vid. art. II GATT. Este principio implica que cada parte del GATT debe conceder a las demás el arancel más bajo que haya concedido a otra parte del GATT en cada uno de los productos sujetos a reducción arancelaria. Por ejemplo, si un país A tiene un arancel del 10 por 100 para patatas importadas y concede un trato preferente a las patatas del país B, imponiendo un arancel del 5 por 100, el resto de países sujetos al GATT tienen derecho a que el arancel que A impone a sus patatas sea también del 5 por 100.

<sup>9</sup> Vid. art. XI GATT.

<sup>10</sup> Como remedios comerciales se permiten la adopción de derechos *antidumping* y de derechos compensatorios o anti subvenciones (art. VI GATT) o la adopción de medidas de salvaguardia (art. XIX GATT). Además, se instrumenta una serie de remedios internacionales para dirigir y controlar tales medidas (arts. XXII y XXIII GATT).

venciones por parte de los gobiernos se convirtió en uno de los puntos críticos en los foros de comercio internacional <sup>11</sup>.

Como puede verse, puesto que los países dependen en mayor medida los unos de los otros, desde finales de la Segunda Guerra Mundial se ha venido produciendo un proceso para limitar los perjuicios que los comportamientos de los Estados pueden causar en los mercados internacionales. Las relaciones económicas internacionales fueron progresivamente reguladas a través de distintos acuerdos internacionales. Tras la liberalización de los intercambios comerciales con la reducción progresiva de los aranceles o la integración de mercados a nivel regional, la regulación de las subvenciones cobró mayor importancia. En caso de que los Estados pudieran seguir protegiendo sus industrias y distorsionando los intercambios comerciales, el objetivo de liberalizar el comercio internacional ("*free trade*") o de conseguir un verdadero mercado interior se verían truncados.

## II. LAS SUBVENCIONES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

La mayor interdependencia entre los Estados a escala mundial hace necesario regular el otorgamiento de las subvenciones. Supongamos que vivimos en un mundo sin dicha regulación. En ese escenario, los países más ricos podrían conceder subvenciones a sus productos, los cuales desbancarían injustamente a otros productos que fueran menos competitivos, puesto que éstos no habrían recibido subvenciones. Los países más pobres o en vías de desarrollo, con una menor capacidad económica, se verían incapaces de competir con las subvenciones de los países desarrollados. Las ventajas derivadas del comercio desaparecerían. Los recursos no serían eficientemente utilizados y el bienestar global disminuiría. Las diferencias entre los países con más poder económico y los países con menor capacidad económica aumentarían. Ello podría conducir a una inestabilidad política mundial a medio plazo. En cambio, la regulación de las subvenciones en el ámbito internacional hace que las condiciones de comercio y de competencia entre los productos de los distintos países pueda ser más justa. La eliminación de las subvenciones perjudiciales para el comercio y que distorsionan la competencia en los mercados incrementa la eficiente asignación de recursos. Además, el uso de subvenciones para corregir fallos de mercado o

---

<sup>11</sup> Por dar unas cifras del volumen de gasto que para un gobierno suponen las subvenciones a su industria, puede citarse el caso de los países de la Comunidad Europea, los cuales en los años ochenta gastaron casi un 50 por 100 más en subvenciones que lo que el Impuesto sobre Sociedades generó como ingresos a los Estados. De media, en esos países el beneficio que representaban las subvenciones *per se* para las industrias rondaba el 7 por 100. *Vid.* R. FORD y W. SUYKER, «Industrial Subsidies in the OECD Economies», en *OECD Economics Studies*, núm. 15, otoño 1990, pp. 38-79.

para conseguir objetivos que el mercado por sí solo no conseguiría, tales como fines sociales, incrementa el bienestar global. Por lo tanto, la regulación de las subvenciones en el ámbito internacional contribuye a maximizar los beneficios derivados de la interdependencia de los países en sus intercambios comerciales.

A pesar de los beneficios que implica, la regulación de las subvenciones en el ámbito internacional es una cuestión difícil y delicada. Por una parte, las subvenciones han estado tradicionalmente ligadas a la soberanía de los Estados, los cuales eran libres de beneficiar sus industrias sin tener que rendir cuentas más que a sus ciudadanos, los cuales soportaban el coste de estas medidas a través de sus impuestos. Los Estados recaudaban los impuestos y decidían unilateralmente, de conformidad con sus políticas económicas y sociales, en qué fines empleaban esos recursos. Sin embargo, la globalización cambió esto. En el momento en que los Estados se obligan internacionalmente a liberar el comercio, éstos empiezan a limitar su soberanía. Los Estados y sus gobiernos no son tan libres como lo eran en el pasado para elegir el método de intervención en la economía que deseen.

Por otra parte, la regulación de las subvenciones es delicada, puesto que las subvenciones más controvertidas son otorgadas para alcanzar fines nacionales en lugar de obtener ventajas competitivas en el comercio internacional. El ataque a la política nacional de un gobierno constituye un ataque a su autonomía política<sup>12</sup>. Es necesaria una fuerte legitimidad de las instituciones internacionales regulando esta materia para que los Estados acepten el resultado de limitar sus subvenciones. Además, son necesarios mecanismos efectivos de implementación de las reglas adoptadas en esta materia para que los Estados acepten limitar sus subvenciones.

Los acuerdos que regulan las subvenciones hacen que los Estados sean más liberales, pues reducen el nivel de intervención de los Estados en sus economías o concentran sus intervenciones en áreas concretas. Por ejemplo, hoy en día no se considera legítimo que un gobierno apoye financieramente las exportaciones de sus productos. Además, la tendencia de regular las subvenciones que se conceden a los productos agrícolas implica una mayor importancia del mercado como guía para la producción de esos productos, en lugar del tradicional soporte económico de los gobiernos a este sector.

Además, es importante destacar que cualquier regulación internacional de las subvenciones se rige por una serie de principios y objetivos en virtud del contexto político en donde se lleve a cabo. Ello impli-

---

<sup>12</sup> Vid. R. O'BRIEN, *Subsidy Regulation and State Transformation in North America, the GATT, and the EU*, New York, MacMillan, 1997, pp. 18-19.

ca que, tanto el objeto de la regulación como las medidas que se van a permitir o prohibir mediante dicha regulación, puedan variar según los principios y objetivos perseguidos. Otra de las dificultades en esta materia será, por tanto, definir cuáles deben de ser los principios y objetivos que una regulación de las subvenciones debe alcanzar.

A continuación se pondrán de relieve las dificultades para regular las subvenciones en el ámbito internacional. Como se verá, una de las mayores dificultades en esta regulación será definir un concepto común de “subvención” o “ayuda”. Una vez desarrollada una idea intuitiva de tal concepto, con los problemas que plantea, se mencionarán los diversos tipos de subvención analizando sus efectos en el comercio internacional.

### A. ¿Qué es una subvención?

Parece básico que cualquier disciplina que trate de ser regulada requiera unas definiciones para acotar el objeto de dicha regulación. Sin embargo, en lo que a las subvenciones se refiere, la falta de una definición del concepto de “subvención” ha sido la característica principal del comercio internacional. Como se verá a lo largo del presente trabajo, a pesar de que el término “subvención” como tal apareció ya en la Carta de La Habana y en el finalmente adoptado GATT del 1947, su definición no fue lograda hasta la adopción del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de 1994 (ASMC).

En diferentes partes de este trabajo se analiza exhaustivamente la definición de “subvención”. No obstante, en este punto es necesario preguntarse qué se entiende comúnmente por ese término. Nuestra definición coloquial de “subvención” nos sugiere la idea de costear o sufragar el gasto de algo mediante un pago. Sin embargo, cuando tratamos de aplicar esta definición en un contexto legal, vemos que sus contornos no son nada claros. Una serie de situaciones ayudarán a ilustrar las dificultades en esta materia.

*Ejemplo 1.* Supongamos que el gobierno británico paga a la compañía Bounty Liquor una cantidad de dinero para que mande 1.000 litros de ron a una base inglesa en la India. Claramente, en este caso ha habido un pago por parte del gobierno a una compañía privada para sufragar un gasto. ¿Es eso una subvención?

*Ejemplo 2.* Supongamos que el gobierno británico crea una línea de transporte (Drednought Shipping, DS) la cual lleva el licor transportado por Bounty a consumidores extranjeros. ¿Ha recibido Bounty una subvención? ¿Es alguno de los siguientes factores crucial para determinar la existencia de una subvención? a) La existencia de otras líneas de

transporte que pudieron llevar el licor; *b*) el hecho de que DS cobre precios iguales o menores a los precios ofertados por otras compañías de transporte; *c*) el hecho de que DS cobre por encima o por debajo de sus costes; *d*) el hecho de que el gobierno británico estableciese DS para dar trabajo a desempleados en ese sector.

*Ejemplo 3.* Supongamos que el gobierno británico construye una carretera de 100 Km desde la fábrica de Bounty hasta el puerto más cercano. Con ello, los costes de Bounty para exportar su licor disminuyen. ¿Es eso una subvención? Los siguientes elementos pueden ser relevantes para determinar si la actividad del gobierno británico constituye una subvención: *a*) si la carretera se usa sólo para transportar el licor de Bounty que luego es exportado, o si es usada para transportar licor que es vendido en el Reino Unido; *b*) si la carretera es usada sólo por Bounty o por otras empresas.

*Ejemplo 4.* Supongamos que el gobierno británico concede servicios de seguridad y de recogida de basuras a Bounty. Si esos servicios no fueran generalmente ofrecidos al resto de empresas, ¿sería una subvención? ¿Sería importante saber si el gobierno británico cobra por esos servicios y, en su caso, si dichos pagos están por encima o por debajo del coste para el gobierno?

Como puede verse en estos ejemplos, lo que en principio parece claro con una definición intuitiva de subvención puede que no sea objeto de regulación en el comercio internacional. El mero hecho de que el Estado intervenga en la economía no implica que sus pagos sean subvenciones en todo caso. Uno de los objetivos de la regulación de las subvenciones es la idea de igualar las condiciones en el comercio internacional para que todos los operadores intervengan en él sin el apoyo de sus gobiernos<sup>13</sup>. Sin embargo, virtualmente podría entenderse como una subvención cualquier medida dictada por los gobiernos, ya que éstos buscan por definición el hacer progresar sus economías. Esto también implicaría que tales acciones afectarían al comercio internacional, de una manera o de otra. Por ejemplo, una medida nacional de apoyo a la industria del plástico favorecería también su posición en el ámbito internacional, lo cual implicaría no sólo un posible incremento en las exportaciones del plástico en sí, sino también las exportaciones de otros productos relacionados (p. ej., refrescos que usen botellas de plástico para su distribución).

---

<sup>13</sup> Son las ideas anglosajonas de “*fair trade*” y de “*equalised level playing fields*” que han puesto de relieve varios autores, como por ejemplo S. ALESSANDRINI, «Subsidies, Strategic Trade Policies and the GATT», en J. H. J. BOURGEOIS (ed.), *Subsidies and International Trade. A European Lawyers' Perspective*, Holland, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991, p. 7, o de R. H. SNAPE, «International Regulation of Subsidies», *The World Economy*, vol. 14, núm. 1, marzo de 1991, pp. 140 y 141.

Limitando el concepto de subvención a las transferencias directas de bienes, servicios o dinero por parte de los gobiernos ayuda a concretar la cuestión, pero no soluciona todos los problemas. Tal definición olvidaría situaciones tales como las exenciones fiscales, las cuales otorgan tanta asistencia a los operadores económicos como los pagos directos. Otras situaciones también aportarían asistencia a las empresas, tales como la prestación de servicios por parte del Estado o la aprobación de una ley estatal que garantizase precios de compra por encima del precio de mercado para unos productos. En ocasiones, la medida estatal en cuestión va a implicar un coste para el gobierno o una carga para las cuentas públicas, en el sentido de gasto (potencial o real) reflejado en los Presupuestos Generales del Estado, y en otras ocasiones, la medida estatal hará que su coste sea soportado por terceras partes, tales como otros productores o los propios consumidores. Con ello, la tipología de acciones estatales que pueden dar origen a una subvención puede ser muy variada y resulta difícil acotar una definición que se aplique a todos los casos.

Además, el efecto económico que produciría una subvención tanto dentro de un mercado nacional como en el comercio internacional no sería el mismo si aquella va destinada a todos los operadores económicos dentro de un Estado, sólo a los operadores nacionales o sólo a ciertas empresas de ciertos sectores industriales. De esta manera, ¿cómo de específica o selectiva debería de ser esta asistencia para que fuese considerada como una subvención? Pavimentar una calle ayuda a todas las empresas domiciliadas en ella y también ayuda a que otras empresas lleguen a las primeras. Por otra parte, si el papel del Estado en su economía no está claro es difícil determinar si, por ejemplo, una educación gratuita en el campo de Internet podría considerarse como una subvención para las empresas operadoras de Internet o para las compañías informáticas. En consecuencia, es importante distinguir las medidas generales dictadas por los Estados de las medidas específicas de ayuda a ciertos sectores industriales.

Por lo tanto, dados los problemas de concretar qué es una subvención, un país no está interesado en controlar todas las subvenciones emanadas por los demás países. Tan sólo para este país serán relevantes las subvenciones que afecten o puedan afectar a su producción nacional, ya sea dentro de su propio mercado o en otros mercados, lo que en resumen se traduce al control de las subvenciones que afecten al comercio internacional (o en el caso de la CE, las ayudas que afectan las condiciones de competencia dentro del mercado común). Sin embargo, la afectación a dicho comercio tiene un elemento intrínseco de generalidad y arbitrariedad que puede ser causa de diferentes interpretaciones y conflictos entre varios países <sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> El problema fundamental en una ambigüedad en el concepto de subvención viene del lado de las consecuencias o represalias que puede adoptar el país que ha sufrido un daño o per-

En conclusión, definir el concepto de “subvención” aplicado en un contexto de regulación internacional no resulta una tarea fácil. Elementos tales como el coste para el gobierno, el beneficio otorgado, la especificidad de la medida, el objetivo de la medida estatal, sus efectos en el mercado, etc., son algunos de los criterios que se van a barajar a la hora de acotar una definición de subvención en el ámbito internacional.

## **B. Tipos de subvenciones**

Si bien los gobiernos pueden otorgar subvenciones de muchas formas, la clasificación más común de las subvenciones en el ámbito del comercio internacional divide a éstas en dos tipos: por un lado, subvenciones a la exportación, y, por otro lado, subvenciones nacionales o a la producción.

### *1. Subvenciones a la exportación*

Las subvenciones a la exportación (*export subsidies*) son aquellas que son concedidas sólo a productos que son exportados. Por ejemplo, supongamos que Francia paga un euro por cada litro de leche que sea exportado. Sin embargo, si la leche es consumida en Francia, los productores/distribuidores de leche no reciben ningún pago. El pago realizado por el gobierno francés permite a los productores/distribuidores de leche exportarla a un precio menor (posiblemente un euro menos el litro) al que hubiera sido posible sin dicho pago. Incluso, podría darse el caso en que los productores/distribuidores de leche no hubieran exportado leche de no haber recibido ese pago, suponiendo que no pudieran competir con los precios de la leche en el mercado internacional. Como puede verse, el objetivo de este tipo de subvenciones es fomentar las exportaciones de ciertos productos.

En ocasiones es difícil apreciar con claridad si una medida estatal tiene como objeto o efecto el fomento de las exportaciones. Por ejemplo, una exención fiscal puede tener como objetivo la creación de mayor empleo o la mejora en la competitividad de ciertas PYMEs. Sin embargo, dicha medida puede beneficiar de hecho a las exportaciones de ciertos productos. ¿Es eso también una subvención a la exportación?

---

juicio en su industria por los productos subvencionados procedentes de otro país: los llamados “derechos compensatorios”. Puesto que tales derechos compensatorios son impuestos a nivel nacional por el país afectado, y dada la mostrada complejidad y arbitrariedad de la cuestión a lo largo de casi cincuenta años de inexistencia del concepto de subvención en la regulación internacional, muchas diferencias han surgido respecto a la utilización abusiva de estos derechos compensatorios. Los mismos han sido frecuentemente usados como otro sistema para favorecer los intereses nacionales, creando a su vez distorsiones comerciales.

De esta manera, incluso si concretamos con éxito una definición de “subvención”, nos encontramos con problemas para delimitar las situaciones en donde las subvenciones se supeditan a la exportación de los productos beneficiados por las mismas.

Desde un punto de vista internacional, el principal problema que crean las subvenciones a la exportación no sería las ineficiencias y distorsiones producidas en el país que subvenciona, sino las distorsiones que provocan en la economía de otros países. El efecto de una subvención a la exportación en el país de destino puede ser la sustitución de productos nacionales por productos importados subvencionados en origen. Además, este tipo de subvenciones puede impedir las exportaciones de otros países en terceros mercados. Tradicionalmente, este tipo de subvenciones han sido consideradas como las más perjudiciales para el comercio internacional, puesto que producen la ineficiente asignación de recursos y reduce el bienestar global.

## 2. *Subvenciones nacionales*

Las subvenciones nacionales o a la producción (*domestic subsidies*) son aquéllas que se otorgan para beneficiar la producción de ciertos productos, independientemente de si los mismos son exportados o no posteriormente. Este tipo de subvenciones son las más difíciles de determinar, ya que las mismas comprenden un gran número de medidas de política estatal, muchas de las cuales representan el ejercicio de la soberanía.

En cualquier caso, deben distinguirse las medidas generales de los gobiernos de las subvenciones nacionales. Las primeras van destinadas a mejorar la posición del país en general, a hacerlo más competitivo en el comercio internacional, mientras que las segundas van destinadas a proteger la producción de un producto nacional. Esa protección puede tener el efecto rebote de impedir las importaciones de productos más competitivos. Aunque las subvenciones nacionales tienen como principal finalidad la promoción de importantes objetivos de política nacional, las mismas pueden tener el efecto de reducir los costes netos de producción, lo cual también mejora la posición de esos productos a la hora de ser exportados.

Como ejemplo clásico de productos receptores de subvenciones nacionales puede citarse a la producción agrícola. En el caso de la CE, los productores europeos reciben ingresos procedentes de las ventas de sus productos a precios mínimos garantizados, lo cual estimula su producción. Otras industrias también reciben subvenciones con vistas a promover ciertos objetivos, tales como I + D, protección del medioambiente o la promoción del empleo.