ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

INFORME SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL 2006

MIEMBROS DE LA OMC

(Al 11 de diciembre de 2005)

Albania
Alemania
Angola
Antigua y Barbuda
Arabia Saudita
Argentina
Armenia
Australia
Austria
Bahrein, Reino de
Bangladesh
Barbados
Bélgica
Belice
Benin
Bolivia
Botswana
Brasil
Brunei Darussalam
Bulgaria
Burkina Faso
Burundi
Camboya
Camerún
Canadá
Chad
Chile
China
Chipre
Colombia
Comunidades Europeas
Congo
Corea, República de
Costa Rica
Côte d'Ivoire
Croacia
Cuba
Dinamarca
Djibouti
Dominica
Ecuador
Egipto
El Salvador
Emiratos Árabes Unidos
Eslovenia
España
Estados Unidos de América
Estonia
Ex República Yugoslava de Macedonia (ERYM)
Fiji
Filipinas
Finlandia
Francia
Gabón
Gambia
Georgia
Ghana
Granada
Grecia
Guatemala
Guinea
Guinea-Bissau
Guyana
Haití
Honduras
Hong Kong, China
Hungría
India
Indonesia
Irlanda
Islandia
Islas Salomón
Israel
Italia
Jamaica
Japón
Jordania
Kenya
Kuwait
Lesotho
Letonia
Liechtenstein
Lituania
Luxemburgo
Madagascar
Macao, China
Malasia
Malawi
Maldivas
Malí
Malta
Marruecos
Mauricio
Mauritania
México
Moldova
Mongolia
Mozambique
Myanmar
Namibia
Nepal
Nicaragua
Nigeria
Níger
Noruega
Nueva Zelandia
Omán
Países Bajos
Pakistán
Panamá
Papua Nueva Guinea
Paraguay
Perú
Polonia
Portugal
Qatar
Reino Unido
República Centroafricana
República Checa
República Democrática del Congo
República Dominicana
República Eslovaca
República Kirguisa
Rumania
Rwanda
Saint Kitts y Nevis
Santa Lucía
San Vicente y las Granadinas
Senegal
Sierra Leona
Singapur
Sri Lanka
Sudáfrica
Suecia
Suiza
Suriname
Swazilandia
Tailandia
Taipei Chino
Tanzanía
Togo
Trinidad y Tabago
Túnez
Turquía
Uganda
Uruguay
Venezuela (República Bolivariana de)
Zambia
Zimbabwe

Este informe se puede obtener también en francés y en inglés
(Precio: CHF 60.00)

Para adquirirlo sírvase ponerse en contacto con:
Publicaciones de la OMC
Organización Mundial del Comercio
154, rue de Lausanne
CH-1211 Ginebra 21
Teléfono: (41 22) 739 52 08
Fax: (41 22) 739 54 58
Email: publications@wto.org

ISBN 92-870-3354-4
Impreso en Suiza
© Organización Mundial del Comercio 2006

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

INFORME SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL 2006

Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC

PREFACIO

El Informe sobre el Comercio Mundial, 2006 es el cuarto de una serie iniciada en 2002. Como en los años anteriores, el presente Informe se ocupa de un tema actual de política comercial. Este año hemos examinado las subvenciones. La contribución que esperamos aportar con estos informes consiste en ayudar a comprender las complejas cuestiones a que hacen frente los gobiernos en materia de políticas comerciales. No se trata primordialmente de un informe preceptivo, sino más bien de una invitación a realizar una reflexión más profunda, y se dirige no sólo a los responsables de la formulación de políticas, sino también al público que ellos representan y a las personas y las organizaciones que tratan activamente de influir en las políticas gubernamentales. Además del tema central, el Informe también examina brevemente la reciente evolución del comercio y analiza algunas características destacadas de los últimos acontecimientos comerciales o de algún aspecto particular del comercio. Este año, el Informe examina brevemente el comercio de los textiles y el vestido, las corrientes de ingresos internacionales y de pagos de regalías y derechos de licencia, las tendencias del comercio de los países menos adelantados y las repercusiones de los desastres naturales y los actos terroristas en las corrientes del comercio internacional.

Si se examina en primer lugar la evolución comercial registrada en 2005, se observa que el comercio real de mercancías, considerado en su totalidad, aumentó un 6,5 por ciento, mientras que en 2004 había aumentado un 9 por ciento. La cifra correspondiente a 2005 es de todos modos superior a la tasa media de crecimiento del último decenio, que representó algo menos del 6 por ciento. Una característica peculiar del panorama del comercio del último año y que se observa también en el año en curso, es el aumento de los precios de numerosos productos primarios, especialmente el petróleo. Las consecuencias de esta tendencia son sumamente variadas en los distintos países, tanto los países industrializados como los países en desarrollo, según sea que participen o no en la producción de esos productos. No obstante, considerando los países en desarrollo en su conjunto, el incremento de los precios de los productos básicos ha favorecido la mayor participación de esos países en el comercio mundial en más de cinco décadas. El persistente dinamismo de las exportaciones de mercancías de China (expresadas en valor) ha sido otro elemento de los sólidos resultados comerciales de los países en desarrollo.

La eliminación de las restricciones contingentarias aplicables a los textiles y el vestido a comienzos de 2005 no parecen haber tenido hasta ahora repercusiones importantes sobre la demanda ni sobre las condiciones del mercado interno en los principales mercados importadores: los Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, lo que ha variado apreciablemente es la composición de las cuotas de mercado entre los países exportadores. China y la India, junto con algunos otros exportadores relativamente recientes, como Jordania y el Perú, han incrementado su cuota de mercado, mientras que algunos otros países que anteriormente se beneficiaban de un acceso preferencial a los mercados por medio de contingentes ahora tienen una participación inferior. Los contingentes se han suprimido desde apenas hace algo más de un año y no cabe formular conclusiones demasiado categóricas sobre la posible evolución de la situación. Un factor que complica el análisis es la nueva introducción de restricciones sobre las exportaciones de China. En términos globales, la nueva situación plantea algunas cuestiones relativas al desarrollo que merecen un examen más detenido.

El breve examen de los cambios registrados en las corrientes internacionales de ingresos y pagos de regalías y derechos de licencia es un indicador aproximado -de ningún modo perfecto- de las tendencias en materia de inversiones y producción en el sector de la tecnología avanzada. Algunos de los resultados no resultan sorprendentes. Los países desarrollados siguen dominando las transacciones en ambas direcciones, pero observamos un incremento en la proporción de pagos de regalías y derechos de licencia por parte de algunos países asiáticos.

El comercio de los países menos adelantados (PMA) ha tenido en su conjunto resultados mejores que en los últimos años, pero el aumento de la participación de los PMA en el comercio global corresponde a una base muy pequeña y aún es bastante inferior al 1 por ciento. Además, observamos resultados bastante variados entre los PMA, y algunos exportadores de productos primarios han obtenido muy buenos resultados. A sólo dos PMA les corresponde el 35 por ciento de las exportaciones totales del grupo, y 13 PMA representan menos del 1 por ciento del total. En la Reunión Ministerial de Hong Kong se realizaron progresos para asegurar

el acceso libre de derechos y de contingentes para al menos el 97 por ciento de las exportaciones de PMA. Por otra parte, se están alcanzando progresos en el desarrollo de la iniciativa "Ayuda para el Comercio", entre cuyos beneficiarios figurarán países menos adelantados.

En el último de los breves ensayos temáticos contenidos en el Capítulo I del Informe, al examinar los efectos de los desastres naturales y los actos de terrorismo sobre el comercio, se nos explica que, aunque esos hechos pueden infligir un terrible sufrimiento humano y tienen inevitablemente repercusiones en el comercio, sus efectos comerciales globales suelen ser reducidos. Es probable que algunos sectores productivos resulten más afectados por los efectos comerciales negativos, aunque debido al incremento de las restricciones y las medidas de seguridad, que refleja la preocupación acerca de los riesgos que engendra el terrorismo, los costos adicionales de las transacciones pueden tener repercusiones sectoriales de más amplio alcance. Los gobiernos siguen buscando maneras de minimizar estos últimos costos.

Volviendo al tema básico del Informe, se ha reunido una gran cantidad de material relativo a las subvenciones. ¿Cómo las podemos definir? ¿Qué nos puede decir la teoría económica acerca de ellas? ¿Por qué y en qué sectores recurren los gobiernos a prácticas de subvención? ¿Y cuál es la función del Acuerdo sobre la OMC en la regulación de las subvenciones en el contexto del comercio internacional? El Informe trata de responder a estas preguntas.

Las subvenciones no son fáciles de definir. La definición más estrecha no va más allá de los desembolsos presupuestarios y la más completa podría incluir virtualmente toda política gubernamental que ocasione un cambio en las condiciones del mercado. La OMC, especialmente en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, adopta un enfoque que procura preservar la igualdad de condiciones en que operan las distintas empresas cuando los gobiernos conceden ayuda financiera. En el Informe se analiza en qué medida ésta y otras definiciones empleadas a nivel nacional ayudan a aclarar las decisiones que han de adoptar los gobiernos en materia de políticas, facilitando la distinción entre las prácticas de subvención que distorsionan la asignación de recursos y las que cumplen una finalidad social o económica justificable.

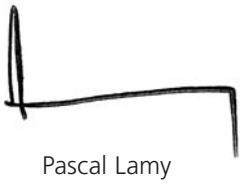
Se desprende claramente del Informe que es poco lo que puede decirse *a priori* sobre la eficacia de las subvenciones para alcanzar diversos objetivos de política nacional. Mucho depende de las circunstancias concretas. El análisis económico indica de qué manera una subvención puede ser de ayuda cuando la asignación de recursos en el mercado es incompatible con objetivos sociales. Una importante contribución de la ciencia económica a este respecto nos permite comparar el costo en recursos que supone la persecución de un objetivo con los beneficios que se derivarán del logro de dicho objetivo. El análisis también puede dilucidar si una subvención es la mejor política entre varias opciones.

El Informe muestra que los gobiernos tienen numerosas razones para otorgar subvenciones, entre ellas un propósito de desarrollo industrial, el apoyo a la creación de nuevos conocimientos mediante la investigación y desarrollo, el logro de objetivos de distribución entre los miembros de la sociedad y la protección del medio ambiente. Algunos gobiernos otorgan subvenciones por razones menos justificables o al menos por razones que plantean una mayor probabilidad de perturbar las relaciones económicas entre los países, como el propósito de arrancar una ventaja estratégica a los interlocutores comerciales. Otras razones declaradas de las subvenciones pueden tener sólo un vínculo tangencial o muy remoto con consideraciones económicas, como el fomento de la seguridad nacional o la protección de la diversidad cultural. En este caso, la ciencia económica resulta de utilidad, no tanto para evaluar el objetivo como para señalar los medios más eficientes para alcanzarlo.

Una contribución particular del Informe es el esfuerzo encaminado a reunir tanta información como sea posible sobre lo que los gobiernos realmente hacen mediante las subvenciones. Esta información sobre la incidencia de las subvenciones procede de fuentes muy diversas, lo que impide que tenga un carácter exhaustivo y dificulta su comparabilidad. Quizá no es sorprendente observar que entre los distintos países existen marcadas diferencias con respecto a lo que subvencionan: algunos países favorecen a la agricultura y otros a la industria y los servicios. Algunos países desean fomentar nuevas actividades, mientras que otros desean proteger las actividades existentes. Algunos se centran en la promoción de las exportaciones. Numerosos países subvencionan las infraestructuras y los servicios sociales.

Una lección que se puede extraer del análisis contenido en el Informe y que, a mi juicio, merece una especial atención, es la relativa a la extraordinaria escasez de información fiable y sistemática con respecto a las subvenciones. Incluso en la OMC, muchos gobiernos descuidan el cumplimiento de sus obligaciones en materia de notificación. Resulta simplemente imposible aplicar buenas políticas o desarrollar una cooperación internacional mutuamente beneficiosa si se carece de información. Es ineludible la necesidad de que los gobiernos presten atención a esta cuestión.

Por último, el examen de las normas sobre subvenciones de la OMC que se realiza en el Informe detalla la evolución de las disposiciones a lo largo del tiempo, con constantes añadidos de detalle y precisión, en un contexto caracterizado por las complejidades de las diferencias jurídicas. En el análisis se ponen de manifiesto distintas opiniones entre los Miembros de la OMC sobre si las normas son suficientemente estrictas para prevenir distorsiones comerciales injustificadas o si tienen en cuenta suficientemente la necesidad de los gobiernos de llevar a término objetivos particulares que consideran importantes y legítimos, como el fomento del desarrollo. No es fácil dar respuesta a estas preguntas, pero una cosa es cierta: si no se considera que las normas sirven a los intereses nacionales y al mismo tiempo promueven la cooperación internacional, su observancia será tan difícil de alcanzar como el santo grial. Aquí reside el desafío que tienen ante sí los Miembros de la OMC, como sucede en muchas otras esferas de la cooperación internacional: cómo llegar a acuerdos que representen verdaderamente intereses comunes y aseguren beneficios recíprocos.



Pascal Lamy

Director General

AGRADECIMIENTOS

El Informe sobre el Comercio Mundial 2006 ha sido elaborado bajo la supervisión general del Director General Adjunto Alejandro Jara. Patrick Low, Director de la División de Estudios Económicos y Estadística, dirigió el equipo encargado de redactar el Informe. Los autores principales del Informe son Marc Bachetta, Bijit Bora, K. Michael Finger, Marion Jansen, Alexander Keck, Clarisse Morgan, Roberta Piermartini y Robert Teh. Las estadísticas comerciales fueron facilitadas por el grupo de estadística de la División de Estudios Económicos y Estadística, bajo la coordinación de Guy Karsenty, Julia de Verteuil, Andreas Maurer y Jürgen Richtering.

Aishah Colautti, de la División de Estudios Económicos y Estadística, ayudó en la preparación del material gráfico, y Souda Tandara, de la División de Estudios Económicos y Estadística, preparó la sección bibliográfica. Prestaron ayuda para la investigación Monica Takyi-Appiah, Eva Bamio, Robson De Moura Fernandes, Martin Gassebner, Dick Kamuganga, Diana Korka, Kamil Al-Said y Lassana Yougbaré. Otras Divisiones de la Secretaría de la OMC formularon observaciones sumamente valiosas sobre los proyectos del Informe en las distintas fases de su elaboración. Los autores están especialmente agradecidos a varias personas de la División de Agricultura y Productos Básicos, la División de Desarrollo, la División de Propiedad Intelectual, la División de Asuntos Jurídicos, la División de Normas, la División de Comercio de Servicios y la División de Examen de las Políticas Comerciales.

La labor de investigación y análisis realizada para preparar el Informe sobre el Comercio Mundial 2006 se ha basado en parte en datos externos. A este respecto, los autores desean expresar su reconocimiento por la cooperación de RAND Corporation, que ha facilitado datos de RAND Terrorism Chronology y RAND-MIPT Terrorism Incident Database

Los autores desean asimismo extender su agradecimiento a las siguientes personas ajenas a la Secretaría de la OMC, que consagraron tiempo a formular observaciones sobre los proyectos del Informe: Harry de Gorter, Dimitris Diakosavvas, Henrik Horn, Will Martin, Donald McLaren, Hildegunn Kyvik Nordås, Ronald Steenblik, Wyatt Thompson, Stephen P. Tokarick y Laura Valentini.

Paulette Planchette, de la División de Estudios Económicos y Estadística, en estrecha colaboración con Jean-Guy Carrier y Serge Marin-Pache, de la División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación, estuvo a cargo de la producción del Informe. Lidia Carlos Silvetti y Paulette Planchette proporcionaron asistencia editorial. Los autores desean también expresar su agradecimiento a los traductores de la División de Servicios Lingüísticos y Documentación por la ardua tarea realizada.

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

El Informe sobre el Comercio Mundial y todas las opiniones reflejadas en el mismo son responsabilidad exclusiva de la Secretaría de la OMC. No pretenden reflejar las opiniones y puntos de vista de los Miembros de la OMC. Los autores principales del Informe desean asimismo exonerar a quienes han hecho observaciones de su responsabilidad por todo error u omisión que se haya podido producir.

ÍNDICE ABREVIADO

PREFACIO iii
AGRADECIMIENTOS vii
DESCARGO DE RESPONSABILIDAD viii
SIGLAS Y ABREVIATURAS xvii
RESUMEN xxi

I EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO Y ALGUNAS TENDENCIAS OBSERVADAS EN EL COMERCIO

A TENDENCIAS RECIENTES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL 1
B ALGUNOS ACONTECIMIENTOS Y CUESTIONES COMERCIALES 15

II LAS SUBVENCIONES, EL COMERCIO Y LA OMC

A INTRODUCCIÓN 51
B DEFINICIÓN DE LAS SUBVENCIONES 53
C ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS SUBVENCIONES 63
D ALGUNOS OBJETIVOS DECLARADOS POR LOS GOBIERNOS PARA LA UTILIZACIÓN DE SUBVENCIONES 75
E INCIDENCIA DE LAS SUBVENCIONES 125
F LAS SUBVENCIONES Y LA OMC 215

BIBLIOGRAFÍA 239

NOTAS TÉCNICAS 251

ÍNDICE

PREFACIO iii
AGRADECIMIENTOS vii
DESCARGO DE RESPONSABILIDAD viii
ÍNDICE ABREVIADO ix
SIGLAS Y ABREVIATURAS xvii
RESUMEN xxi

I EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO Y ALGUNAS TENDENCIAS OBSERVADAS EN EL COMERCIO

A TENDENCIAS RECIENTES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

1. Introducción: En 2005 el comercio y la producción crecieron menos que el año anterior 1
2. Crecimiento del comercio y la producción en 2005 2
3. Evolución del comercio de mercancías en términos reales por regiones en 2005 6
4. Evolución del comercio de mercancías y de servicios comerciales en términos nominales en 2005 7

GRÁFICOS

Gráfico 1 Precios de importación de los principales grupos de productos en determinadas economías, 2005 4
Gráfico 2 Parte correspondiente a los combustibles y productos de las industrias extractivas en las exportaciones mundiales de mercancías, 1970-2005 5
Gráfico 3 Precio real del petróleo y participación de África y Oriente Medio en las exportaciones mundiales de mercancías, 1970-2005 5
Gráfico 4 Parte correspondiente a los productos agropecuarios en las exportaciones mundiales de mercancías, 1950-2005 8
Gráfico 5 Exportaciones de mercancías y servicios comerciales de Europa en términos nominales, en dólares y euros, 2003-05 9

CUADROS

Cuadro 1 Evolución del comercio y la producción mundiales, 2002-05 2
Cuadro 2 Evolución del PIB y del comercio de mercancías por regiones, 2004-05 6
Cuadro 3 Exportaciones mundiales de mercancías y servicios comerciales, 2005 7

APÉNDICE - GRÁFICOS

Apéndice - Gráfico 1 Participación en el comercio mundial de mercancías y de servicios comerciales por regiones, 2005 11

APÉNDICE - CUADROS

Apéndice - Cuadro 1 Comercio mundial de mercancías, por regiones, y determinados países, 2005 12
Apéndice - Cuadro 2 Comercio mundial de servicios comerciales por regiones y determinados países, 2005 13

B ALGUNOS ACONTECIMIENTOS Y CUESTIONES COMERCIALES

1. El comercio de los textiles y el vestido 15
2. Pagos e ingresos internacionales por concepto de regalías y derechos de licencia, 1995-2004 25
3. Evolución del comercio de los países menos adelantados (PMA) 29
4. Las repercusiones de los desastres naturales y los actos de terrorismo en las corrientes del comercio internacional 35

GRÁFICOS

Gráfico 1 Importaciones estadounidenses de textiles y vestido por país y región, 2005 17
Gráfico 2 Importaciones de textiles y vestido de la Unión Europea (25) por país y región, enero a octubre de 2005 17
Gráfico 3 Estructura regional de las importaciones estadounidenses de textiles por región, 2000-05 18
Gráfico 4 Estructura regional de las importaciones estadounidenses de vestido por región, 2000-05 18
Gráfico 5 Producción de textiles y vestido de los Estados Unidos, 2001-05 19

Gráfico 6 Producción de textiles y vestido de la Unión Europea (25) 2001-05 19
Gráfico 7 Ingresos y pagos por concepto de regalías y derechos de licencia por país y región, 2004 26
Gráfico 8 Exportaciones e importaciones de mercancías de los PMA, 1990-2004 29
Gráfico 9 Exportaciones de mercancías de los PMA por grupo de productos, 2003 30
Gráfico 10 Participación de las importaciones originarias de los PMA que ingresan libres de derechos en determinados mercados, 2003 32
Gráfico 11 Exportaciones de servicios comerciales de los países afectados por el tsunami por sector, 2004 37
Gráfico 12 Exportaciones de servicios de viajes de los Estados Unidos e Indonesia, 1995-2004 41
Gráfico 13 Exportaciones de servicios de enseñanza de los Estados Unidos, 1996-2005 41
Gráfico 14 El terrorismo como importante motivo de preocupación comercial, 2004-05 43
Gráfico 15 Tarifas de fletes de buques portacontenedores de las principales corrientes comerciales de los Estados Unidos, 1999-2004 45
Gráfico 16 Precios del petróleo y costos de fletes en relación con las importaciones en los Estados Unidos, 1995-2004 46

CUADROS
Cuadro 1 Ingresos y pagos de regalías y derechos de licencias de determinados países, 1995-2004 27
Cuadro 2 Participación de los principales mercados en las exportaciones de mercancías de los PMA, 1995-2004 31
Cuadro 3 Importaciones en franquicia arancelaria originarias de los PMA en los mercados desarrollados, 2003 32
Cuadro 4 Efectos estimados del tsunami en el crecimiento económico, 2005 36
Cuadro 5 Crecimiento real del PIB tras determinadas perturbaciones en relación con la oferta 42

RECUADROS
Recuadro 1 Algunas medidas de política comercial adoptadas en el sector de los textiles en 2005 21
Recuadro 2 Los huracanes en los Estados Unidos 38

BIBLIOGRAFÍA 48

II LAS SUBVENCIONES, EL COMERCIO Y LA OMC

A INTRODUCCIÓN 51

B DEFINICIÓN DE LAS SUBVENCIONES
1. Definición de subvención: cuestiones conceptuales 53
2. Definición de subvención en las fuentes de información nacionales e internacionales 55
3. Definición de subvención en la OMC 60

C ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS SUBVENCIONES
1. Introducción 63
2. Mercados perfectos 64
3. Fallas del mercado 67
4. Repercusiones para el sistema multilateral de comercio 71

D ALGUNOS OBJETIVOS DECLARADOS POR LOS GOBIERNOS PARA LA UTILIZACIÓN DE SUBVENCIONES
1. Desarrollo industrial 76
2. Innovación y apoyo a las grandes empresas nacionales 94
3. Redistribución 102
4. Protección del medio ambiente 113
5. Otros objetivos 119
6. Conclusiones 122

E INCIDENCIA DE LAS SUBVENCIONES
1. Panorama general 126
2. Incidencia de las subvenciones en la agricultura 137
3. Industria 179
4. Servicios 202

F LAS SUBVENCIONES Y LA OMC
1. Introducción 215
2. Evolución de las normas sobre subvenciones en el GATT/OMC 215
3. Sometimiento a disciplinas del empleo de subvenciones en el sistema multilateral de comercio - Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias 222
4. Subvenciones para aplicar las estrategias de desarrollo y las disposiciones de la OMC 231
5. Las subvenciones y el Programa de Doha para el Desarrollo 235
6. Reseña 237

BIBLIOGRAFÍA 239

GRÁFICOS

Gráfico 1 PIB per cápita (paridad del poder adquisitivo) de los miembros de la Unión Europea (15), 1995 y 2004 111
Gráfico 2 MGA Total Consolidada y Corriente, 1995-2001 152
Gráfico 3 Ayuda interna y sus componentes, 1995-2001 153
Gráfico 4 Composición de la ayuda interna de los principales proveedores, 1995-2001 o años sobre los que se dispone de datos 154
Gráfico 5 Composición de la MGA por productos específicos, 2001 155
Gráfico 6 Subvenciones a la exportación como proporción del valor total de la producción agrícola, algunos países, 1995-2001 157
Gráfico 7 Niveles totales de compromiso en materia de subvenciones a la exportación y desembolsos presupuestarios, 1995-2000 158
Gráfico 8 Proporción de los desembolsos en subvenciones a la exportación por productos, en determinados países y en diversos años 160
Gráfico 9 Proporción de distintos productos en las garantías totales de créditos a las exportaciones agrícolas, Estados Unidos, 2002 163
Gráfico 10 Envíos de ayuda alimentaria mundial, por principales donantes, 1995-2003 168
Gráfico 11 Estimación de la ayuda a los productores, 1986-2004 170
Gráfico 12 Composición de la EAP de los países miembros de la OCDE, 1986-2004 171
Gráfico 13 Notificaciones de subvenciones a la pesca con un objetivo ambiental declarado 191
Gráfico 14 Ayuda de la Unión Europea (15) al turismo, por objetivos 210

CUADROS

Cuadro 1 Instrumentos utilizados en zonas de elaboración para la exportación u otras "zonas especiales", según los informes del EPC 91
Cuadro 2 Gastos en investigación y desarrollo, en porcentaje del PIB, 2000-03 97
Cuadro 3 Gasto público en investigación y desarrollo, en porcentage del PIB, 1999-2003 97
Cuadro 4 Principales mecanismos para conceder el acceso universal 108
Cuadro 5 Objetivos declarados de una muestra de subvenciones por motivos ambientales 119
Cuadro 6 Evolución a largo plazo de los niveles de las subvenciones en los países desarrollados, 1950-2004 129
Cuadro 7 Panorama de las subvenciones en todo el mundo como proporción del gasto público y el PIB, 1998-2002 130
Cuadro 8 Gasto en subvenciones de acuerdo con distintas fuentes, 1998-2002 132
Cuadro 9 Asignación sectorial de las subvenciones notificadas por determinados Miembros de la OMC, promedio 1999-2002 134
Cuadro 10 Distribución de los pagos directos por receptores en la Unión Europea (15), 2000 139
Cuadro 11 Subvenciones de los Estados Unidos a la agricultura, por fuentes de datos, 1995-2001 146
Cuadro 12 Subvenciones de la Unión Europea (15) a la agricultura, por fuentes de datos, 1995-2001 150
Cuadro 13 Notificación por la UE de las restituciones a la exportación en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo SMC, 2001 151
Cuadro 14 Principales proveedores de ayuda interna, 1995-2001 154
Cuadro 15 Ayuda interna total y MGA como proporción del valor total de la producción agrícola de determinados Miembros de la OMC 155

Cuadro 16 Desembolsos en concepto de subvenciones a la exportación, 1995-2000 157
Cuadro 17 Créditos a largo plazo a la exportación de productos agrícolas de los países miembros de la OCDE, 1998-2002 162
Cuadro 18 Garantías de créditos a la exportación de productos agrícolas de los Estados Unidos, 1995-2002 162
Cuadro 19 Exportaciones de trigo de Australia y el Canadá, varios años 165
Cuadro 20 Distribución de la ayuda alimentaria mundial, 2001-04 169
Cuadro 21 Estimación de la ayuda a los productores en determinados países de la OCDE, 2004 172
Cuadro 22 Australia: Asistencia presupuestaria por industrias, 1995/96 - 2003/04 180
Cuadro 23 Unión Europea (15): Ayudas estatales, 1992-2004 181
Cuadro 24 Unión Europea (15) y ayudas estatales a los nuevos Estados miembros, 2004 181
Cuadro 25 Australia: Asistencia presupuestaria a la industria por actividades seleccionadas, 2002-03 183
Cuadro 26 Unión Europea (15): Proporción de las ayudas estatales para objetivos horizontales en las ayudas estatales totales, 2000-03 y 2004 184
Cuadro 27 Australia: Asistencia presupuestaria por grupos de industrias, 2003-04 185
Cuadro 28 Subvenciones a la pesca comunicadas oficialmente a las organizaciones internacionales (OMC, OCDE et APEC) 187
Cuadro 29 Subvenciones a la pesca en la Unión Europea (15), 2002-03 190
Cuadro 30 Subvenciones a la pesca como proporción del valor total desembarcado en la Unión Europea (15) 190
Cuadro 31 Subvenciones a la pesca en Australia, 2000-03 191
Cuadro 32 Productores, exportadores e importadores de carbón, 2004 192
Cuadro 33 Unión Europea (15): Ayudas totales autorizadas al sector del carbón, 1994-2000 194
Cuadro 34 Información sobre las subvenciones contenida en los exámenes de las políticas comerciales de los Miembros por regiones y sectores, 1995-2004 203
Cuadro 35 Información sobre las subvenciones contenida en los exámenes de las políticas comerciales de los Miembros por regiones e instrumentos, 1995-2004 203
Cuadro 36 Fondos del Servicio Universal en algunos países de América Latina 207
Cuadro 37 Subvenciones al turismo por regiones y objetivos declarados 209
Cuadro 38 Subvenciones a los servicios financieros por objetivos y regiones 211
Cuadro 39 Formas de subvenciones al sector financiero 212
Cuadro 40 Resumen de las prórrogas de las subvenciones a la exportación aprobadas 233

RECUADROS

Recuadro 1 Posibles instrumentos de subvención en el sector bancario 56
Recuadro 2 Efectos comerciales de las subvenciones a la producción 64
Recuadro 3 Las subvenciones a la exportación en el caso de un país grande 65
Recuadro 4 Los rendimientos en función de la escala de producción y las subvenciones 68
Recuadro 5 Externalidades y subvenciones 70
Recuadro 6 Asistencia a la exportación en los países Miembros de la OMC 81
Recuadro 7 El Acuerdo de la OCDE relativo a los créditos a la exportación 85
Recuadro 8 Supercorredor Multimedios en Malasia 99
Recuadro 9 Política comercial estratégica: las rivalidades en los sectores de los semiconductores y las aeronaves civiles 100
Recuadro 10 Tarifas de agua por tramos 106
Recuadro 11 Fondos para el Servicio Universal de telecomunicaciones: el caso de Chile 109
Recuadro 12 Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC 125
Recuadro 13 Nota técnica sobre la compilación de datos cuantitativos de las notificaciones a la OMC con arreglo al Acuerdo SMC 128
Recuadro 14 Objetivos comunes de los Ministros de Agricultura de la OCDE 138
Recuadro 15 Notificaciones a la OMC de subvenciones a la agricultura en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura 143
Recuadro 16 Impugnación de notificaciones de subvenciones a la agricultura 144
Recuadro 17 Subvenciones a la pesca en el Senegal 188

APÉNDICE - CUADROS

Apéndice - Cuadro 1 Subvenciones, gasto público y PIB, 1998-2002 135
Apéndice - Cuadro 2 Subvenciones de la administración pública y central en determinados países en 2003 136
Apéndice - Cuadro 3 MGA Total Final Consolidada por Miembros 177
Apéndice - Cuadro 4 Utilización notificada de desembolsos presupuestarios para cada producto en moneda nacional y como porcentaje del nivel de compromiso anual pertinente, para determinados Miembros y el año más reciente disponible 178
Apéndice - Cuadro 5 Notificaciones SMC a la OMC: Suma de las subvenciones horizontales y las subvenciones a la industria, 1995-2002 196
Apéndice - Cuadro 6 Brasil: Subvenciones por sectores, 1999-2003 197
Apéndice - Cuadro 7 Colombia: Subvenciones por sectores, 1998-2002 197
Apéndice - Cuadro 8 Notificaciones SMC a la OMC: Suma de las subvenciones horizontales y las subvenciones a la industria, 1995-2002 198
Apéndice - Cuadro 9 Unión Europea (15): Ayudas estatales horizontales y sectoriales, 2000-03 200
Apéndice - Cuadro 10 Unión Europea (25): Proporción de las ayudas estatales por sectores, 2004 201

NOTAS TÉCNICAS 251

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AGOA	Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
ATV	Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido
BDMA	Base de Datos sobre Medio Ambiente
c.i.f.	costo, seguro y flete
CAA	Convenio sobre Ayuda Alimentaria
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos
CBO	Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos
CCC	Corporación de Crédito para Productos Básicos
CCRT	Comisión Canadiense de Radiotelevisión y Telecomunicaciones
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CITA	Comité para la Aplicación de los Acuerdos Textiles
CO_2	Dióxido de carbono
CUCI	Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional
EAC	estimación de la ayuda a los consumidores
EASG	estimación de la ayuda a los servicios generales
EAT	estimación de la ayuda total
ECU	Unidad Monetaria Europea
ESP	equivalente en subvenciones al productor
EXIM	Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos
f.o.b.	franco a bordo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAOSTAT	Dirección de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAO	General Accounting Office
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GTAP	proyecto de análisis del comercio mundial
I+D	investigación y desarrollo
IEA	Institute of Economic Affairs
IED	inversión extranjera directa
MDC	Corporación de Desarrollo de Multimedios
MGA	Medida Global de la Ayuda
MITI	Ministerio de Comercio Exterior e Industria
MSC	Supercorredor Multimedios del Gobierno de Malasia
NASA	Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio
NEXI	Nippon Export and Investment Insurance
NMF	nación más favorecida
NTT	Empresa Nacional Nipona de Telégrafos y Teléfonos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMI	Organización Marítima Internacional
OPEP	Organización de Países Productores de Petróleo
OPSR	operaciones prolongadas de socorro y recuperación
PAC	Política Agrícola Común
PBIP	Código internacional para la protección de los buques y las instalaciones portuarias
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	países menos adelantados
PMA	Programa Mundial de Alimentos

PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPC	Política Pesquera Común
PPP	paridad del poder adquisitivo
PYME	pequeñas y medianas empresas
RAIE	Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia
SACE	Servizi Assicurativi del Commercio Estero
SGPC	Sistema Global de Preferencias Comerciales
SMC	subvenciones y medidas compensatorias
SPM	sostenimiento de los precios del mercado
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
ZEE	zonas de elaboración para la exportación

En la presente publicación se han utilizado los siguientes signos:

...	no disponible
0	cantidad nula o anulada por el redondeo
-	no se aplica
$	dólares de los Estados Unidos
€	euros
T1,T2,T3,T4	primer trimestre, segundo trimestre, tercer trimestre, cuarto trimestre

RESUMEN

El Informe del Comercio Mundial 2006 comienza con un breve resumen de las tendencias más destacadas del comercio internacional, basado en un Informe anterior de la Secretaría publicado en el mes de abril. También ofrecemos breves comentarios analíticos sobre algunas cuestiones comerciales de actualidad, que este año se refieren a las recientes tendencias en el comercio de los textiles y el vestido, un examen de la evolución de los pagos internacionales de regalías y derechos, la evolución del comercio de los países menos adelantados y un análisis de los efectos de los desastres naturales y los actos de terrorismo sobre las corrientes comerciales internacionales. El tema básico del análisis que se aborda en el Informe del Comercio Mundial 2006 es el de las subvenciones. En el Informe se examina esta esfera de políticas y se estudia la manera en que se definen las subvenciones, qué es lo que puede decir la teoría económica acerca de ellas, por qué los gobiernos las utilizan, cuáles son los principales sectores en los que se aplican las subvenciones y la función del Acuerdo sobre la OMC en la regulación de las subvenciones en el contexto del comercio internacional.

I. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO Y ALGUNAS TENDENCIAS OBSERVADAS EN EL COMERCIO

Evolución del comercio en 2005

En el segundo trimestre de 2005 se frenó e invirtió la desaceleración de la expansión del comercio mundial que se había iniciado a mediados de 2004. En 2005, el crecimiento real anual de las exportaciones mundiales de mercancías, que había alcanzado un nivel extraordinariamente elevado (el 9,5 por ciento) durante el año anterior, fue del 6 por ciento. Los principales países desarrollados que son importadores netos de petróleo, la UE (25), los Estados Unidos y el Japón, registraron una desaceleración particularmente fuerte del crecimiento de sus importaciones. Las importaciones de China aumentaron menos que el año anterior, a pesar de la fortaleza de su economía. Las regiones y países exportadores de combustibles y otros productos de las industrias extractivas, que se beneficiaron notablemente de la evolución de los precios relativos, aumentaron sustancialmente sus importaciones. Según los datos provisionales, las importaciones de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), América Central y del Sur, África y Oriente Medio crecieron al menos el doble que el comercio mundial.

Las amplias variaciones de los precios relativos tuvieron una marcada incidencia en la evolución del comercio en términos nominales en 2005. Los precios de los combustibles y los metales aumentaron casi un tercio en 2005, en tanto que los de muchos productos agropecuarios y manufacturados sólo experimentaron un aumento moderado o no se modificaron. En promedio, los precios del comercio mundial de mercancías subieron mucho menos que el año anterior, debido en gran medida a la desaceleración de los precios de los productos manufacturados, que representan casi las tres cuartas partes del comercio de mercancías.

A causa de las amplias variaciones de los precios relativos durante los dos últimos años, la parte de los combustibles en el comercio total de mercancías alcanzó en 2005 el nivel más alto en los últimos 20 años. Al mismo tiempo, la evolución de los precios acentuó la tendencia descendente a largo plazo de la parte de los productos agropecuarios, que cayó a un nivel sin precedentes de menos del 8 por ciento. En los primeros años del decenio de 1950, la participación de los productos agropecuarios en el comercio mundial de mercancías era superior al 40 por ciento.

Las exportaciones mundiales de mercancías aumentaron el 13 por ciento, superando por primera vez los 10 billones de dólares EE.UU. La evolución del mercado del petróleo es el principal factor que explica el acusado aumento de las exportaciones de África, la CEI y Oriente Medio. En 2005, África y Oriente Medio registraron su mayor participación en las exportaciones mundiales de mercancías desde mediados de los años ochenta. Europa, la principal región comerciante entre las regiones geográficas, fue la que registró un menor crecimiento de las exportaciones e importaciones en 2005. El crecimiento nominal del comercio de América del Norte sufrió una desaceleración moderada, aumentando al mismo ritmo que el comercio mundial. El crecimiento del comercio de mercancías de la región de Asia superó el promedio del comercio mundial, pero se produjeron importantes diferencias en los resultados de exportación de China y de los restantes países comerciantes importantes de Asia.

Las exportaciones de servicios comerciales aumentaron el 11 por ciento, a 2,4 billones de dólares EE.UU., en 2005. Este crecimiento en valores expresados en dólares fue notablemente inferior al del año anterior, pero todavía algo superior a la media de crecimiento del período 2000-05. Los intercambios de servicios comerciales crecieron en Asia más que el promedio mundial y ligeramente por debajo de éste en América del Norte. En Europa, las exportaciones de servicios comerciales aumentaron el 7 por ciento, menos de la mitad de la tasa alcanzada el año anterior. Esta desaceleración interanual del comercio de servicios en Europa se explica en su mayor parte por la evolución del tipo de cambio entre las monedas europeas y el dólar de los Estados Unidos en el transcurso de los dos últimos años.

Tendencias del comercio de los textiles y el vestido

El comercio internacional de los textiles y el vestido entró en una nueva fase después de la expiración del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, en 2005. Esto supone probablemente cambios estructurales a largo plazo, pero las condiciones globales del mercado no han variado demasiado en 2005 en la Unión Europea y los Estados Unidos.

Es probable que la eliminación gradual de los contingentes aplicables a los textiles y el vestido acentúen las tendencias subyacentes hacia la sustitución, en los países de altos ingresos, de la producción nacional por proveedores de países de bajos ingresos, en particular China. No obstante, la supresión de los contingentes ha tenido repercusiones adicionales limitadas en la producción de los textiles y el vestido, el empleo y los niveles de precios en la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos en 2005. Esto se explica en parte por el hecho de que el acentuado aumento de las importaciones procedentes de algunos proveedores se vio parcialmente contrarrestado por la reducción de los suministros procedentes de las economías de altos ingresos del Asia Oriental y nuevas restricciones a la importación sobre las ventas de China a esos mercados. Con excepción de la producción de prendas de vestir de la UE, la disminución de la producción observada en los años precedentes prosiguió, sin intensificarse a nivel global. La reducción del empleo en el sector de los textiles y el vestido no se aceleró, y los precios de esos productos en la UE y los Estados Unidos permanecieron en general sin variaciones, como había sucedido en los años anteriores.

No obstante, la participación en las ventas de productos textiles y del vestido a los mercados de los Estados Unidos y la Unión Europea se modificó en 2005.

Los envíos a la UE y los Estados Unidos por parte de algunos importantes proveedores que se habían beneficiado del sistema del ATV se vieron en parte desplazados por el aumento de suministros procedentes de otras fuentes, en particular China, la India, Turquía y Bulgaria. Las economías en desarrollo de altos ingresos del Asia Oriental registraron importantes reducciones de 2 dígitos en sus envíos a los mercados de la UE y los Estados Unidos. Aunque la mayor parte de los proveedores preferenciales mostraron una tendencia a perder cuota de mercado, se pudieron observar grandes variaciones en la evolución de los envíos. En el mercado estadounidense, los proveedores en el marco de la AGOA y del TLCAN registraron una fuerte disminución de sus envíos en 2005. Las importaciones de la UE(25) procedentes del África Subsahariana, Marruecos y Bangladesh se redujeron notablemente en los 10 primeros meses de 2005.

Evolución de los pagos internacionales de regalías y derechos de licencia, 1995-2004

La pauta de los ingresos y pagos internacionales de regalías y derechos de licencia se ha modificado un tanto en el último decenio. Los países desarrollados siguen ocupando una posición dominante (aunque sus cuotas han variado) tanto en materia de ingresos como de pagos, mientras que los países del Asia Oriental han pasado a ocupar un lugar más prominente, en particular en lo que atañe a los pagos.

Se estima que los ingresos (y los pagos) mundiales de regalías y derechos de licencia han aumentado a un ritmo más rápido que las exportaciones mundiales de servicios comerciales en el período 1995-2004, y representaron entre el 5 y el 6 por ciento del comercio mundial de estos servicios en 2004. La participación dominante de los Estados Unidos en los ingresos por concepto de regalías y derechos de licencia a nivel mundial ha disminuido, y la UE y el Japón han aumentado sus ingresos por este concepto a un ritmo más rápido que los Estados Unidos. Los pagos de regalías y derechos de licencia siguen efectuándose en gran medida entre países desarrollados. El Japón recibe ingresos netos en esta categoría de servicios a partir de 2003, como resultado del incremento de sus inversiones en el extranjero.

Los pagos por concepto de regalías y derechos de licencia se llevan a cabo en gran medida entre sociedades afiliadas. Esto explica por qué los pagos realizados por economías del Asia Oriental son relativamente importantes, lo que refleja un alto nivel de inversiones extranjeras directas y de integración en las redes mundiales de producción. Entre los países en desarrollo, Singapur, China y la República de Corea han aumentado notablemente en los últimos años los pagos de regalías y derechos de licencia. Los pagos totales de esos tres países han superado los del Japón desde 2003. Los pagos de regalías y derechos de licencia realizados por países en desarrollo que no forman parte del Asia Oriental representaron menos del 4 por ciento de los pagos mundiales en 2004.

Evolución del comercio de los países menos adelantados, 1995-2004

Los países menos adelantados (PMA) han aumentado su participación en el comercio mundial en los últimos años, pero aún representan una proporción muy pequeña del comercio total. Las exportaciones se concentran sobre todo en un pequeño número de PMA. Los países en desarrollo importan un porcentaje creciente de exportaciones procedentes de PMA.

La participación de los PMA en el comercio mundial de mercancías ha aumentado en términos absolutos desde 1990 y ha registrado especialmente un marcado incremento en los últimos tres años. Pese a estos dinámicos resultados, los PMA en su conjunto representaron sólo el 0,6 por ciento de las exportaciones mundiales y el 0,8 por ciento de las importaciones mundiales en 2004. El perfil comercial de los PMA presenta grandes variaciones entre los distintos países. Dos PMA representan el 35 por ciento del total de las exportaciones de los PMA. En contraposición a esto, a los 13 PMA que ocupan el último lugar en lo que respecta al valor de las exportaciones les correspondió menos del 1 por ciento del total de las exportaciones de los PMA en 2004. La falta de diversificación de los productos sigue constituyendo un problema para la mayor parte de los PMA.

Una particularidad interesante del comercio de los PMA es la reducción gradual de la importancia de los mercados de los países desarrollados para las exportaciones de los PMA. En 1995, la UE(15) y los Estados Unidos representaban casi el 60 por ciento de las exportaciones totales de los PMA. En 2004, esta cifra se redujo al 52 por ciento, y China es en la actualidad el tercer mercado más importante para las exportaciones de los PMA.

El logro del acceso libre de derechos y de contingentes a los mercados de los países desarrollados para todos los productos procedentes de PMA ha sido desde hace mucho una aspiración de la comunidad internacional. Se están realizando progresos en los países desarrollados y en algunos países en desarrollo, pero aún queda mucho por hacer.

Hasta la fecha, el objetivo del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los PMA aún es un objetivo por alcanzar, pese a la intensificación del impulso derivado de los objetivos de desarrollo del Milenio. Según los datos de 2003, el 27,6 por ciento del total de las exportaciones de los PMA sigue estando sujeto al pago de derechos. Los países desarrollados representan el 61 por ciento de este total, y los países en desarrollo el 39 por ciento restante.

A los Estados Unidos y el Japón les corresponde la mayor parte de las exportaciones de los PMA sujetas a derechos, con el 53 y el 7 por ciento, respectivamente. En el caso del Japón, el 90 por ciento de estas exportaciones sujetas a derechos corresponde a importaciones de petróleo, que representan un derecho equivalente *ad valorem* de menos del 1 por ciento. Un análisis más a fondo de la situación de los Estados Unidos muestra que seis PMA (Bangladesh, Camboya, Laos, Maldivas, Myanmar y Nepal) representan el 37 por ciento de las importaciones totales y el 92 por ciento del total de importaciones sujetas a derechos. El Anexo F de la Sexta Declaración Ministerial de la OMC contiene una promesa de los Miembros de la OMC desarrollados de otorgar acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes a los PMA para el año 2008. Si algunos Miembros encuentran dificultades para cumplir este objetivo, han prometido otorgar acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para al menos el 97 por ciento de los productos de su arancel de aduanas.

Las condiciones de acceso a los mercados para las exportaciones de los PMA a los mercados de los países en desarrollo están determinadas por el perfil de los aranceles NMF, ya que sólo unos pocos países en desarrollo, por ejemplo China, otorgan un acceso al mercado sin reciprocidad. Algunos países en desarrollo se han pronunciado

en favor del fortalecimiento del Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC), que prevé preferencias comerciales entre los países en desarrollo. La XI UNCTAD lanzó en el Brasil, en 2004, una nueva ronda de negociaciones SGPC. El proceso de puesta en marcha de estas negociaciones aún no ha comenzado.

Las repercusiones de los desastres naturales y los actos terroristas sobre las corrientes del comercio internacional

Un análisis de las repercusiones de los recientes desastres naturales indica que, aunque el sufrimiento humano y los daños locales pueden ser muy importantes, así como los efectos inmediatos en determinados sectores económicos, las repercusiones sobre el comercio y el crecimiento, a nivel general de la economía, son de corto plazo y por lo general mínimas.

Las repercusiones de los desastres naturales sobre las corrientes comerciales internacionales dependen de la magnitud del sector de bienes comerciables en la zona devastada y de la forma en que ese sector se integra en la economía mundial. A nivel nacional, podría haber otros efectos indirectos si la actividad macroeconómica se debilita como consecuencia del desastre. Es posible que las exportaciones se reduzcan si el daño material causado por el desastre desorganiza gravemente la producción en algunos importantes sectores de exportación. Es posible que las instalaciones productivas se cierren, que algunos insumos importantes padezcan escasez de suministros, que importantes instalaciones resulten perjudicadas o que se produzcan embotellamientos en el transporte. No obstante, es posible que las importaciones aumenten para compensar la escasez de la producción local, y que las actividades de reconstrucción requieran importantes cantidades de bienes o servicios extranjeros, lo que tendería a aumentar las importaciones. En un nivel global, las repercusiones de un desastre sobre el comercio internacional son de carácter local y temporal.

Estas conclusiones parecen verse confirmadas por la experiencia en el caso del tsunami del Océano Índico ocurrido a fines de diciembre de 2004 y el huracán Katrina, que azotó los Estados Unidos en agosto de 2005. El tsunami del Océano Índico afectó gravemente a cinco países -la India, Indonesia, Maldivas, Sri Lanka y Tailandia- y ocasionó cientos de miles de muertes o de personas desaparecidas. Sin embargo, las repercusiones macroeconómicas no han sido apreciables. Sólo en el caso de Maldivas, el más pequeño de los países afectados, se prevé que su crecimiento disminuya en 2005 en relación con las previsiones anteriores al tsunami. El comercio de mercancías ha seguido incrementándose en 2005 en cuatro de los países más afectados, y con tasas de 2 dígitos en algunos países.

Aunque inicialmente cundió una gran preocupación acerca de los efectos en el turismo, la última evaluación muestra un panorama menos sombrío. En los nueve primeros meses de 2005, las llegadas de turismo internacional aumentaron efectivamente en Sri Lanka en comparación con el mismo período de 2004. En el caso de Tailandia, en los seis primeros meses de 2005 las llegadas de turismo internacional sólo se redujeron un 6 por ciento. Las repercusiones han sido severas sólo en Maldivas. En todos estos destinos, la principal limitación no parece ser la renuencia de los turistas extranjeros a regresar a la región, sino más bien que el ritmo de la reconstrucción ha quedado rezagado en relación con el resurgimiento de la demanda.

Es probable que las pérdidas sumadas de los huracanes Katrina y Rita sean incluso superiores a los daños ocasionados por el huracán Andrew y los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Sobre la base de las estimaciones formuladas por la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos, el valor del capital social destruido por los huracanes Katrina y Rita alcanzará un total de entre 70.000 millones y 130.000 millones de dólares EE.UU. Sin embargo, no parece haber habido repercusiones apreciables sobre el crecimiento económico de los Estados Unidos, que aumentó hasta el 4,1 por ciento en el último trimestre, o sea alrededor de 1 punto porcentual por encima del crecimiento registrado en el segundo trimestre.

Una de las preocupaciones inmediatas era la relativa a las repercusiones sobre el sector energético, ya que casi el 2 por ciento del suministro mundial de petróleo crudo proviene del Golfo de México. Los precios del crudo registraron un brusco aumento y llegaron hasta más de 70 dólares EE.UU. por barril, mientras que los precios de la gasolina en algunas partes de los Estados Unidos registraron un alza de más de 3 dólares por galón. Sin embargo, estas cifras máximas no se mantuvieron y los precios del petróleo descendieron de sus niveles de fines de agosto y comienzos de septiembre. Ha habido algunas repercusiones sobre el volumen y el valor de

las importaciones estadounidenses de petróleo, pero éstas siguen siendo bastante pequeñas en relación con el valor anual de las importaciones estadounidenses.

Los actos terroristas suelen afectar a sectores económicos determinados, especialmente el turismo, pero los efectos son generalmente locales y temporales. Es posible que los costos comerciales aumenten como resultado de las preocupaciones relativas al terrorismo, pero numerosos gobiernos están adoptando medidas para mitigar estos efectos.

Al parecer, el terrorismo internacional constituye una de las grandes preocupaciones actuales de la comunidad internacional. Además de las pérdidas inmediatas, las explosiones de bombas registradas en Madrid, Londres y Bali afectaron especialmente a determinados sectores económicos, tales como el turismo y el comercio al por menor, pero sólo de forma temporal. Estos hechos no parecen haber tenido consecuencias duraderas sobre el comercio global y el crecimiento económico de los países.

Si los riesgos terroristas persisten, los costos de transacción del comercio internacional aumentarán, sobre todo por el incremento de las primas de seguro y el reforzamiento de las medidas de seguridad en las fronteras, los puertos y los aeropuertos. Las repercusiones globales de un determinado aumento de los costos de transacción sobre el comercio de un país dependerá de su apertura comercial, sus principales interlocutores comerciales, la composición de los bienes y servicios objeto de comercio y sus respectivos modos de suministro. Por ejemplo, según un estudio, la proporción del valor de los costos de transporte y seguros puede oscilar entre alrededor del 1 por ciento, en el caso de los productos farmacéuticos, hasta más del 23 por ciento para los abonos en bruto. Las exportaciones de servicios, tales como los servicios de enseñanza, pueden resultar más difíciles, por ejemplo debido a los problemas, reales o presuntos, para obtener visados.

A raíz de los recientes ataques terroristas, las compañías de seguros y reaseguros impusieron generalizadamente cláusulas de exclusión del terrorismo. En respuesta al aumento de las primas y al exceso de la demanda, en varios países se crearon diversos sistemas privados/públicos de seguros y reaseguros contra el terrorismo, que ofrecían una mayor cobertura. Las actuales preocupaciones acerca del terrorismo internacional también han prolongado los plazos de entrega de los productos básicos comercializados y han dado lugar a un incremento de los costos relacionados con medidas de seguridad específicas, particularmente en los sectores de la navegación aérea y el transporte marítimo. No obstante, se ha intensificado la cooperación internacional encaminada a garantizar la seguridad, minimizando al mismo tiempo las consecuencias sobre el comercio, y se han adoptado numerosas iniciativas, tales como la creación de sistemas informáticos para acelerar las formalidades de salida en los puertos.

II LAS SUBVENCIONES Y EL COMERCIO INTERNACIONAL

Los gobiernos utilizan las subvenciones por numerosas razones, y algunas de ellas son más fáciles de entender y de defender que otras.

Las subvenciones se aplican para crear infraestructura, para ayudar a los sectores que tropiezan con dificultades o fomentar nuevos sectores, para promover la investigación y desarrollar nuevos conocimientos, para distribuir los ingresos, para ayudar a los consumidores pobres y para alcanzar otros diversos objetivos de política. El análisis económico nos indica que algunos de estos objetivos se pueden alcanzar con mayor eficiencia mediante subvenciones. La teoría también nos enseña que las subvenciones pueden distorsionar las corrientes comerciales si otorgan una ventaja competitiva artificial a los exportadores o a las ramas de producción que compiten con las importaciones. Las decisiones acerca de lo que se ha de subvencionar a menudo entrañan complejos aspectos técnicos acerca de los cuales los gobiernos carecen de información suficiente. Que una subvención se considere como una intervención deseable para corregir una deficiencia del mercado o para perseguir un objetivo social, o bien que constituya una distorsión del comercio no deseable depende en algunos casos de quién formula la evaluación. Sin embargo, el análisis económico debería poder ayudar a entender por qué se aplican las subvenciones, determinando la conveniencia de las mismas desde una perspectiva de bienestar social, y evaluando los méritos de formas alternativas de intervención. Cuando los gobiernos deciden conceder subvenciones que guardan escasa relación con consideraciones de eficiencia, el análisis económico basado en el examen del bienestar social resulta quizá de escasa utilidad. En

tales casos, probablemente el análisis resulta más útil para asegurar que los responsables de la adopción de políticas conozcan los costos de perseguir determinados objetivos, y formas alternativas y menos costosas de alcanzarlos.

Desde la perspectiva del comercio internacional, la preocupación de los interlocutores comerciales respecto de las prácticas de subvención aumenta en proporción directa al grado en que se considera si dichas intervenciones tienen efectos comerciales específicos en un sector determinado, es decir, las subvenciones que otorgan a sus beneficiarios una ventaja que constituye una amenaza competitiva en un mercado sujeto a competencia internacional. Ya sea que dichas subvenciones se puedan o no justificar en lo que respecta al bienestar nacional, si sus efectos comerciales se consideran demasiado severos en el mercado, probablemente provocarán una reacción que anulará los aspectos positivos de la concesión de las subvenciones. Las normas sobre subvenciones de la OMC tratan de conseguir un equilibrio entre la posible tensión existente entre el derecho a utilizar subvenciones y la obligación de que dichas subvenciones no desorganicen ni distorsionen excesivamente el comercio internacional.

Cómo definir las subvenciones

Es evidente que las subvenciones son difíciles de definir. Por lo general, las definiciones se ajustan a propósitos específicos y su alcance presenta considerables diferencias.

No existe ninguna definición común ni fidedigna. Las subvenciones pueden entrañar desembolsos presupuestarios realizados por los gobiernos. Pueden basarse en intervenciones reglamentarias que no tengan efectos financieros directos en el presupuesto oficial. Pueden consistir en la aportación pública de bienes o servicios a precios inferiores a los del mercado, o se puede considerar simplemente que son la consecuencia de cualquier intervención gubernamental que afecte a los precios relativos. Las definiciones utilizadas en la bibliografía y por parte de las autoridades nacionales e internacionales suelen estar determinadas por el propósito de que se trate. No obstante, la mayor parte de las definiciones de las subvenciones suponen una transferencia "no correspondida" de un gobierno a una entidad privada, esto es, que el gobierno no recibe a cambio una contribución equivalente.

Las definiciones de la subvención a menudo distinguen entre diversas categorías de beneficiarios, tales como los productores y los consumidores, o entre nacionales y extranjeros. Los programas de subvenciones también pueden limitar la subvención a determinados subgrupos dentro de esas categorías. Cuanto más reducida sea la definición del grupo de (posibles) beneficiarios, más "específico" se considerará el programa de subvenciones. Los programas de subvenciones que abarcan una amplia gama de beneficiarios, en cambio, a menudo se denominan subvenciones "generales".

La información normalizada más completa en materia de subvenciones figura en las estadísticas nacionales de contabilidad, respecto de las cuales se dispone en todo el mundo de datos de los países. En esas estadísticas se definen las subvenciones de forma bastante estrecha, incluyendo únicamente los pagos directos a empresas residentes. En otras fuentes de datos consultados frecuentemente, se definen las subvenciones de forma más amplia. Así sucede, por ejemplo, en el caso del "equivalente en subvenciones al productor", medida creada por la OCDE para cuantificar la ayuda interna a los productores agrícolas. En el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC se define la subvención como una contribución financiera de un gobierno, que otorga un beneficio al receptor. Por consiguiente, en la definición de la OMC figura el elemento básico de la mayor parte de las definiciones de la subvención, es decir, la transferencia no correspondida por parte de un gobierno. La definición de la OMC adopta un enfoque amplio con respecto a las posibles formas de la subvención, e incluye los pagos directos, las bonificaciones fiscales, los pasivos eventuales y la compra y provisión de bienes y servicios (con excepción de la aportación de infraestructura general). Se excluyen de la definición las medidas reglamentarias u otras políticas, como la protección de fronteras, que no consisten en transferencias de recursos oficiales. Otra característica fundamental de la definición de subvención de la OMC es el concepto de "especificidad", esto es, que sólo están sometidas a las normas de la OMC sobre subvenciones aquellas que se dirigen a un conjunto limitado de beneficiarios.

Análisis económico de las subvenciones

El análisis económico nos ayuda a desentrañar los diversos efectos que pueden tener las subvenciones para los beneficiarios, los no beneficiarios y la economía en su conjunto. En particular, el análisis nos ayuda a entender los efectos de las subvenciones sobre los interlocutores comerciales.

Con arreglo a la hipótesis simplificadora de los mercados perfectos, en los que no existen imperfecciones ni deficiencias, resulta fácil mostrar que, como sucede en la mayor parte de las demás intervenciones, una subvención supone costos sociales netos y es inconveniente desde la perspectiva del país que otorga la subvención. Cuando existen distorsiones del mercado, como sucede por lo general en el mundo real, las subvenciones se pueden justificar por diversas razones. En el Informe se examinan dos tipos de deficiencias del mercado, las economías de escala y la producción positiva de externalidades y se expone la forma en que los gobiernos pueden utilizar las subvenciones para mejorar el bienestar nacional. No obstante, en el Informe también se reconoce que las decisiones en materia de subvenciones pueden reflejar total o parcialmente la respuesta de los funcionarios electos a las demandas de varios grupos de interés cuyo respaldo puede ser decisivo para el éxito político.

La magnitud y la naturaleza de los efectos comerciales de las subvenciones depende en parte de si el país que otorga la subvención es o no suficientemente grande como para afectar al precio mundial. Si esto no es así, variarán en el mercado las cantidades, pero no los precios. Las subvenciones a la producción otorgadas a industrias que compiten con las importaciones dan lugar a una contracción de los volúmenes del comercio mundial porque las importaciones resultan desplazadas por la producción nacional. Por el contrario, las subvenciones a la exportación incrementan el comercio mundial porque una cantidad mayor de productos nacionales se vende en el mercado mundial. Si el país que otorga la subvención es suficientemente grande ambas políticas darán lugar a una reducción de los precios. Sin embargo, esto no sucede necesariamente cuando los gobiernos prestan ayuda a sectores caracterizados por economías de escala (por ejemplo, los sectores con alto coeficiente de I+D). En estos casos, las subvenciones pueden generar una entrada excesiva, aumentando los precios al consumidor porque los productores no pueden producir a una escala suficientemente grande.

Los gobiernos pueden intervenir por medio de impuestos y subvenciones cuando la asignación de recursos del mercado no es compatible con objetivos sociales que se han definido previamente. En este caso, el costo en recursos de la intervención se debe equilibrar con el logro del objetivo predeterminado. En algunos casos, se puede demostrar que una subvención es el instrumento disponible que ocasiona el menor costo en recursos. Por ejemplo, un arancel se puede utilizar para alcanzar un determinado objetivo de producción, al aumentar los precios internos e inducir a los productores del mercado protegido a aumentar la producción. Los consumidores nacionales sufrirían una pérdida de bienestar debido al incremento de los precios en el mercado local. Si en lugar de un arancel, se otorgara una subvención a la producción a los productores nacionales, la producción nacional aumentaría, pero los consumidores del país no tendrían que pagar un precio más elevado.

Por qué subvencionan los gobiernos

Entre los objetivos de política que han llevado a los gobiernos a otorgar subvenciones figuran el desarrollo industrial, las innovaciones y la promoción estratégica de industrias, el ajuste a circunstancias económicas cambiantes, la redistribución de ingresos o de poder de compra, la protección ambiental y determinados objetivos no económicos. En el Informe se examinan estos objetivos en relación con enfoques de política alternativos y en lo tocante a la eficiencia económica y otras consideraciones.

Desarrollo industrial

Las subvenciones destinadas a promover el desarrollo industrial se pueden justificar en razón del deficiente funcionamiento de los mercados causado por obstáculos en materia de información y problemas de coordinación.

Los responsables políticos de los países en desarrollo a menudo consideran que las subvenciones son un instrumento útil para el desarrollo de algunos sectores económicos, que en este contexto incluyen las actividades de la agricultura, la industria o los servicios. Este objetivo de desarrollo a menudo se ha vinculado al denominado argumento de las industrias nacientes, es decir, la opinión de que, frente a países más desarrollados, los países

menos desarrollados no pueden crear nuevas industrias sin intervención estatal. Aunque los obstáculos en materia de información sobre la entrada a los mercados y la "difusión" de conocimientos entre los productores son el fundamento de la variante más conocida del argumento clásico relativo a las industrias nacientes, los problemas de información con los que tropiezan los consumidores y los prestamistas en los mercados de capital también han brindado argumentos para intervenciones en apoyo de industrias nacientes. Pueden surgir problemas de coordinación en el caso de inversiones interdependientes, en relación con los vínculos verticales de producción, las grandes economías de escala y las restricciones al comercio.

Los argumentos teóricos en favor de las subvenciones gubernamentales fundadas en la difusión de conocimientos derivados del aprendizaje mediante la experiencia son bastante sencillos. La controversia acerca de esta variante del argumento de la industria naciente se centra en cuestiones empíricas y prácticas. Aunque se supone a menudo que el aprendizaje mediante la experiencia o la difusión de conocimientos tienen un carácter generalizado, las pruebas disponibles son relativamente escasas y no ofrecen un panorama muy claro. La escasez de estudios sobre la estimación de los efectos de aprendizaje sugieren la probabilidad de que la importancia de esta difusión sea diferente en los distintos sectores.

Las recientes investigaciones teóricas y empíricas sobre las políticas de desarrollo industrial se han centrado en las deficiencias del mercado relacionadas con externalidades de información en el proceso empresarial de descubrir nuevas oportunidades de inversión rentables. Ante estas externalidades de información, la falta de acción da lugar a una insuficiencia de "descubrimiento" y los gobiernos se ven en la necesidad de alentar las inversiones en nuevas actividades *ex ante*, y de imponer disciplinas y poner fin a las actividades improductivas *ex post*. La comparación de diversos tipos de intervenciones sugiere que la protección del comercio no es una forma eficiente de fomentar el descubrimiento por parte de las empresas, mientras que las subvenciones y los préstamos y garantías oficiales tienen beneficios y costos.

La predominancia de asimetrías de información en los mercados de capitales se ha utilizado para justificar las intervenciones gubernamentales en esos mercados y, en particular, las subvenciones crediticias. En este caso, los argumentos no son sencillos. Es posible que los gobiernos no estén en condiciones de corregir las deficiencias cuando resulta difícil, si no imposible, identificar la intervención apropiada *ex ante*. Sólo se puede demostrar que las subvenciones mejoran la eficiencia con arreglo a hipótesis específicas acerca de la naturaleza exacta de las asimetrías de información. Conforme a otras hipótesis, se puede demostrar que la intervención apropiada es un impuesto sobre el tipo de interés.

Cuando se trata de deficiencias de coordinación que afectan a la formulación de decisiones económicas, la subvención no es la mejor política porque todas las inversiones pertinentes que se hagan serán rentables. El propósito de la intervención gubernamental en este contexto consiste en asegurar que se hagan efectivamente todas las inversiones interrelacionadas deseables. Esto se puede conseguir simplemente mediante la coordinación o quizá mediante sistemas de subvenciones *ex ante*.

Una gran parte de los debates relativos a los méritos de las políticas de desarrollo industrial se ha centrado en la viabilidad administrativa y fiscal de las intervenciones gubernamentales, sus necesidades en materia de información y sus consecuencias en la economía política. Por lo general, los economistas coinciden en lo que respecta a los argumentos teóricos en favor de la intervención gubernamental cuando se trata de determinadas deficiencias del mercado. Hay algunas discrepancias en lo tocante a la pertinencia empírica de los casos que se han identificado. No obstante, hay una clara divergencia de opiniones con respecto a la cuestión de la viabilidad. Mientras que los economistas de la corriente mayoritaria suelen considerar que las intervenciones selectivas requieren una considerable cantidad de información y de conocimientos especializados, otros economistas sostienen que esos problemas no se deben exagerar. Estos últimos consideran que las buenas decisiones que adoptan los gobiernos necesariamente entrañan la comisión de errores.

Muchos consideran que las políticas de promoción de las exportaciones son preferibles a las políticas de sustitución de importaciones para promover el desarrollo industrial.

Un estudio de la bibliografía sobre políticas industriales indica que, desde el punto de vista de la aplicación, la promoción de las exportaciones presenta algunas ventajas con respecto a la sustitución de importaciones. La primera de esas ventajas es que son mayores las posibilidades de seleccionar una industria en la que el país tenga una ventaja comparativa. La segunda ventaja es que los costos de las subvenciones, que figuran en los presupuestos, son más transparentes que los de los aranceles. Un tercer argumento es que los resultados de exportación son un criterio que no se presta demasiado a ser amañado por las empresas o sus contrapartes burocráticas.

Una forma particular de ayuda a la exportación es la utilización de zonas de elaboración para la exportación (ZEE). Estas ZEE se han establecido durante decenios, y en la actualidad una proporción importante de las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo proceden de esas ZEE. Una ZEE consiste en una o más áreas de un país en las que se reducen los obstáculos al comercio, al mismo tiempo que se crean otros incentivos para atraer inversión extranjera. Los incentivos son de diversa naturaleza y pueden modificarse a lo largo del tiempo, pero muchos de ellos o su mayor parte consisten en medidas fiscales, o sea más bien en reducciones o exenciones impositivas que en sumas en efectivo. La idea de que estas ZEE representan un instrumento de política eficiente en función del costo para la consecución del desarrollo industrial es muy discutible. Mientras que algunos observadores coinciden en que existen algunos ejemplos de ZEE que han logrado éxito, sin duda hay también ejemplos en los que este tipo de ZEE han creado distorsiones perjudiciales para una economía.

En algunos estudios de economía política se sugiere que un régimen basado en normas que entraña altos grados de compromiso previo reduce los costos asociados con la conducta discrecional de los funcionarios oficiales, que las políticas previsibles ayudan a orientar al sector privado en la dirección deseada, y que las políticas que crean rentas también crean especuladores. A juicio de algunos economistas, los estudios relativos a la "elección pública" suelen llegar a la conclusión de que las intervenciones de política se deben evitar y que la función de los gobiernos se debe reducir al mínimo. Otros aducirían que la capacidad gubernamental se puede mejorar, que el grado de selectividad se puede adaptar al nivel de capacidad y que los gobiernos pueden recibir ayuda para intervenir de modo más eficiente.

Las investigaciones empíricas no son concluyentes con respecto a numerosas cuestiones que giran en torno a las políticas de desarrollo industrial, y dejan abierta la posibilidad de interpretaciones contradictorias acerca del éxito de dichas políticas y de otros factores que podrían haber contribuido a un desarrollo industrial satisfactorio.

La experiencia de las economías del Asia Oriental en materia de política industrial y la cuestión de si esa experiencia puede enseñar algo a otros países en desarrollo, ocupan un lugar destacado en el debate acerca del papel de las intervenciones gubernamentales en la política de desarrollo industrial. Las primeras explicaciones de los resultados de crecimiento de la República de Corea y el Taipei Chino destacaron la importancia de "establecer unas bases correctas" y de orientar las actividades hacia el exterior, con pocas distorsiones de los precios. Sin embargo, en el decenio de 1980 algunos especialistas señalaron que la República de Corea y el Taipei Chino también habían utilizado intervenciones selectivas, tales como incentivos para determinados sectores, restricciones al comercio y entrada de inversiones extranjeras directas, así como un estricto control del sector financiero.

En 1993, en un informe titulado "El milagro del Asia Oriental", el Banco Mundial propuso una interpretación conciliatoria. Reconoció la importancia de gestionar eficazmente las bases de la economía y de utilizar estrategias de estímulo a la exportación. Con posterioridad y en parte gracias a la función catalizadora de este estudio, se llevó a cabo una enorme cantidad de investigaciones empíricas sobre los efectos de las políticas industriales selectivas. Según una interpretación de los datos, los resultados en su conjunto indican que las políticas industriales aportaron una contribución menor al crecimiento en Asia. Según otra interpretación, las políticas industriales han desempeñado un papel en la mayoría de los casos de éxito de exportaciones no tradicionales en el Asia Oriental.

Apoyo a la producción de bienes "fundados en el conocimiento"

Los gobiernos utilizan las subvenciones para apoyar la investigación y desarrollo que crea nuevos conocimientos a fin de aprovechar la difusión positiva inherente a la creación de conocimientos.

Es improbable que el sector privado invierta en investigación y desarrollo (I+D) tanto como sería deseable desde un punto de vista nacional, y ello por dos motivos. En primer lugar, aunque las grandes inversiones en I+D son un requisito previo de la producción en un sector en el que existan economías de escala, es posible que la producción no sea rentable para una empresa privada pero que, no obstante ello, sea beneficiosa desde una perspectiva social. Las investigaciones empíricas confirman la validez de este argumento en la práctica. Se ha demostrado que los beneficios aportados a los consumidores por importantes innovaciones han sido muy considerables en comparación con los costos de las investigaciones en que habían incurrido los innovadores.

En segundo lugar, el apoyo a la I+D se puede justificar con el argumento de que los conocimientos tienen características de bien público en virtud de las cuales es probable que los beneficios sociales de los nuevos conocimientos sean superiores a los beneficios que un inversor del sector privado en I+D podría obtener. En otras palabras, es muy posible que la I+D genere externalidades positivas y quizá los gobiernos pueden tener necesidad de complementar los recursos destinados a la creación de conocimientos. Los economistas sólo comprenden parcialmente la naturaleza exacta de la difusión de I+D y no existe un consenso sobre las políticas de intervención más adecuadas en esta esfera.

Un enfoque alternativo para aprovechar los efectos de difusión de la I+D consiste en otorgar a las empresas monopolios temporales mediante el régimen de propiedad intelectual. Sin embargo, es posible que los gobiernos sigan teniendo justificación para prestar apoyo directo a algunos gastos en I+D.

En lugar de buscar formas de subvencionar directamente la I+D, los gobiernos suelen basarse en el régimen de derechos de propiedad intelectual para alentar a las empresas a invertir en la creación de conocimientos. Así, una patente garantiza a su propietario la utilización exclusiva de una invención patentada durante un período determinado. Este monopolio asegura beneficios más elevados de las inversiones realizadas en la creación de conocimientos. Cuando la patente expira, los conocimientos pertinentes pueden ser utilizados por terceros. La extensión del período de protección mediante patente determinará en gran medida si se ha conseguido un equilibrio adecuado entre el estímulo a las inversiones en I+D y los beneficios que la sociedad puede obtener de la difusión de los conocimientos generados por la I+D. En la economía global, es menester que el régimen de protección de la propiedad intelectual sea internacional, a fin de mantener los incentivos para la inversión en I+D.

Es posible que un régimen de propiedad intelectual no internalice toda la difusión de conocimientos, lo que implica que la inversión en I+D podría ser aún insuficiente desde el punto de vista de la sociedad. Esta situación puede existir cuando las economías de escala son tan grandes que la magnitud de la inversión inicial resulta demasiado cuantiosa para que pueda ser llevada a cabo por empresas individuales. Por consiguiente, la existencia de costos fijos iniciales elevados puede justificar que los gobiernos subvencionen las actividades de I+D, sin perjuicio de la existencia de un régimen de protección de la propiedad intelectual.

La bibliografía económica no ofrece una respuesta unánime a la pregunta de si son preferibles las políticas generales de I+D a las políticas de I+D dirigidas a determinados sectores económicos o zonas geográficas.

Los gobiernos que deciden apoyar la I+D tienen que responder a la difícil pregunta de cómo llevar a cabo esta política. En particular, tienen que decidir si el apoyo a la I+D debe tener un carácter general o específico. Los estudios especializados no son unánimes sobre este particular. Sin embargo, hay cierto acuerdo en el sentido de que la ubicación y la proximidad tienen importancia para la explotación de la difusión de conocimientos. Como resultado de ello, en los últimos años muchos gobiernos han alentado la creación de aglomeraciones regionales de innovación como medio de estimular las innovaciones. Sólo un número limitado de estas aglomeraciones han logrado éxito, lo que muestra la dificultad de crear aglomeraciones que den buenos resultados a partir de cero. Las políticas generales de I+D cuya finalidad es elevar el nivel de competencia en

materia de investigación en el conjunto de la economía ofrecen la ventaja de que los gobiernos no tienen necesidad de "seleccionar" o "reconocer" ganadores y hay menos posibilidades de que sean "capturados".

Política comercial estratégica

Otra razón de que los gobiernos subvencionen a empresas es el deseo de obtener una ventaja nacional en industrias principales, caracterizadas por economías de escala. Esto puede ocurrir, por ejemplo, en las industrias de alta densidad de I+D.

La densidad de I+D y otros costos de entrada permiten obtener economías de escala en los procesos de producción. Las industrias interesadas se caracterizan frecuentemente por la competencia imperfecta, que puede inducir a los gobiernos a utilizar las subvenciones para trasladar las rentas o aplicar otras políticas estratégicas. La utilización de programas de subvención en apoyo de "campeones nacionales" que se consideran de especial interés para la economía es un fenómeno frecuente que se observa a menudo en los sectores de alta densidad de I+D. Estas políticas serán probablemente nocivas para los interlocutores comerciales que también desarrollen actividades en la industria de referencia, pero por otra parte pueden ser beneficiosas para los que solamente importen el servicio o producto en cuestión, ya que la mayor competencia puede reducir los precios de consumo. Dada la naturaleza de los planes de subvenciones estratégicas, el peligro de que el gobierno se convierta en un rehén del sistema es muy acusado. Cuanto más entren en el juego de la competencia los gobiernos, más probable será que los fondos se disipen en gastos de entrada excesivos, dando lugar posiblemente a unos precios de consumo más elevados de lo necesario, ya que ninguna de las empresas que reciben apoyo puede producir a una escala eficiente.

Distribución

Con el análisis económico típico, una distribución poco equitativa del ingreso no representa una disfunción del mercado, por lo que este análisis será probablemente de escasa utilidad para determinar por qué los gobiernos podrían utilizar las subvenciones para cambiar la distribución del ingreso en la sociedad.

Los gobiernos de casi todos los países consideran que las políticas redistributivas forman parte de sus responsabilidades, y utilizan con frecuencia instrumentos como las subvenciones para promover la igualdad. En este sector el análisis económico cede el paso inevitablemente a los razonamientos de orden moral, filosófico, sociológico, histórico y psicológico.

Las políticas de redistribución del ingreso conllevan ciertos costos para la sociedad, resultantes de los efectos negativos de las transferencias de ingresos para los incentivos, y de los costos administrativos de los programas de transferencia. Los altos tipos impositivos marginales pueden reducir los incentivos para el ahorro, la aceptación de riesgos y la iniciativa empresarial. Programas sociales generosos pueden atenuar los incentivos para participar en el mercado de la mano de obra. Además, los ricos pueden verse tentados a participar en actividades socialmente dispendiosas para evitar los impuestos. Aunque tenga poco que decir acerca de la distribución conveniente del ingreso en la sociedad, el análisis económico es útil, no obstante, para cotejar estos costos con los beneficios derivados de una mayor igualdad de los ingresos.

Los gobiernos disponen de toda una serie de instrumentos para conseguir sus objetivos de redistribución. Los tradicionales son un sistema progresivo de imposición de la renta, la seguridad social y el seguro médico público. Pero éstos no son los únicos instrumentos de política disponibles. Una parte del gasto público en educación, vivienda y servicios puede considerarse también gasto social porque abarca el objetivo de mejorar la situación económica y las oportunidades de una parte de la población.

Los gastos sociales representan una proporción importante del ingreso nacional en los países desarrollados.

En los países desarrollados, los que podríamos llamar gastos sociales comprenden una proporción importante de los gastos de sector público y del PIB. En 2001, los miembros de la OCDE gastaron un 21,2 por ciento del PIB por término medio en programas sociales, aunque no todos estos gastos pueden clasificarse como

subvenciones. Estos gastos sociales abarcan programas para la tercera edad, supervivientes, prestaciones por causa de incapacidad, salud, familia, programas activos del mercado del trabajo, desempleo, políticas regionales, vivienda, agua y acceso a los servicios de telecomunicación. En el Informe se examinan varios de estos aspectos del gasto social.

Aparte de estos sectores tradicionales del gasto social, los gobiernos justifican con frecuencia las subvenciones a la agricultura alegando que son necesarias para contribuir a los ingresos de este sector. De modo análogo, las subvenciones a industrias en declive pueden justificarse por razones de distribución del ingreso. La ayuda financiera a la industria del carbón en la UE, por ejemplo, se considera compatible con un funcionamiento adecuado del mercado común si contribuye a resolver problemas sociales y regionales creados por el descenso de la producción. El apoyo a las industrias en declive puede ir destinado a facilitar la reducción en escala de la producción, o bien a promover la competitividad de la industria enferma. Esta última estrategia, si no da resultado, puede acarrear un costo considerable para la sociedad.

El costo de la aplicación de los programas de subvención puede reducirse seleccionando mejor los beneficiarios (mayor especificidad) e incorporando la disciplina de mercado.

En algunos de los ejemplos de políticas redistributivas expuestos en el presente Informe, se considera también cómo es posible reducir los costos conexos de las subvenciones mediante una mejor selección de los beneficiarios, o bien con la incorporación de la disciplina de mercado en su utilización.

Protección del medio ambiente

A medida que aumenta la preocupación acerca de la degradación del medio ambiente, aumentan también las políticas intervencionistas destinadas a resolver el problema.

En los últimos decenios, el crecimiento económico ha creado una mayor preocupación acerca de la degradación del medio ambiente, fenómeno que incluye la deforestación, el calentamiento atmosférico, la reducción de la biodiversidad, la contaminación del aire, el agotamiento de la capa de ozono y la pesca excesiva. Esta preocupación ha dado lugar a toda una serie de acuerdos, leyes y reglamentos relativos al medio ambiente, y a un aumento de los flujos de recursos destinados a abordar problemas ambientales, entre otras cosas mediante subvenciones. Los orígenes de los problemas ambientales pueden buscarse en disfunciones del mercado tales como la existencia de externalidades positivas o negativas que no se tienen en cuenta en las decisiones privadas sobre la producción y consumo, el hecho de que ciertos recursos naturales están bien vistos por el público, y la existencia de asimetrías de la información entre los productores y los consumidores con respecto a las características ambientales de los productos y los procesos de producción. Cada uno de estos factores eventuales justificaría la intervención del gobierno.

Los gobiernos suelen tener que tomar complejas decisiones sobre el mejor modo de abordar los problemas del medio ambiente.

Esto hace posible, naturalmente, que los gobiernos se equivoquen en la elección de la intervención. Por lo general los economistas sostienen que el mejor instrumento de política será aquel que aborde más de cerca el origen del problema, y del modo más preciso posible. Pero otros factores tales como el nivel socioeconómico de desarrollo influirán también en la decisión. Los instrumentos de política de que disponen los gobiernos para hacer frente a las disfunciones del mercado que tienen consecuencias ambientales nocivas son, por ejemplo, incentivos económicos como aranceles, impuestos, permisos negociables y subvenciones, instrumentos administrativos como leyes, reglamentos y prescripciones, e inversiones en la propagación de información. En lo relativo a los instrumentos económicos, pueden concederse subvenciones para internalizar las externalidades negativas o positivas, facilitar el ajuste a las nuevas reglamentaciones ambientales o rectificar las asimetrías de la información. No obstante, el que una subvención sea más conveniente que otros instrumentos dependerá de una serie de factores.

Por ejemplo, los economistas tienden a considerar que los impuestos y las subvenciones son instrumentos muy similares, pero en este contexto un impuesto sobre las emisiones puede ser mejor que una subvención por cada unidad de reducción de las emisiones. Un impuesto no da lugar a la expansión de una actividad

perjudicial para el medio ambiente. En general, puede ser difícil determinar el nivel de un impuesto o una subvención que es necesario para alcanzar un determinado objetivo ambiental. Por ello los reglamentos que pueden fijar objetivos preliminares concretos (aunque no son eficientes desde un punto de vista económico) pueden preferirse a los instrumentos fiscales. De modo análogo puede ocurrir que se prefiera un reglamento a una campaña de información, de resultado más incierto. Los permisos negociables se suelen considerar el mejor instrumento de política porque combinan la certeza del resultado y los costes más bajos, pero, también tienen inconvenientes; se pueden usar con fines de competencia estratégica.

El carácter internacional de algunos problemas del medio ambiente contribuye a la complejidad de la elección de las políticas adecuadas.

Cuando los problemas del medio ambiente son de carácter más internacional que local, entran en juego otros factores. Por ejemplo, la contaminación del aire y las lluvias ácidas no conocen fronteras nacionales. El único medio eficaz de hacer frente a los vertimientos internacionales es la cooperación internacional: sin embargo, en este caso se plantean cuestiones tales como quién debe pagar, qué instrumentos han de aplicarse y si todas las partes en un acuerdo internacional deben observar las mismas normas ambientales.

Otros objetivos de política

A veces se proporcionan subvenciones en aras de la seguridad nacional, de problemas no comerciales o del patrimonio y la diversidad culturales, así como por otros problemas no comerciales. Estos objetivos van más allá de los conceptos estrictos de maximización económica y acostumbran a tener consecuencias especiales para determinadas industrias.

Algunos objetivos de política estatal ya examinados son imposibles de analizar en función exclusivamente de sus consecuencias económicas. Esto puede decirse también de las intervenciones en aras de la seguridad nacional, el patrimonio y la diversidad culturales y otros problemas no comerciales. Estos objetivos transcienden de los objetivos estrictos de la maximización económica. En general se consideran objetivos esenciales para la identidad de una nación, aunque tengan un foco sectorial específico. Sin embargo, la elección de políticas para tratar de alcanzar estos objetivos puede tener consecuencias importantes en la eficiencia económica.

La producción alimentaria, y la energética, son sectores en los que las consideraciones de la seguridad nacional son importantes. En términos económicos, podríamos decir que una disfunción del mercado se produce cuando las concepciones privada y pública del riesgo discrepan. Si bien el nivel real de seguridad deseado depende de una decisión política que excede con mucho del análisis económico, éste es útil para calcular los costos económicos relativos de promover la producción nacional con fines de seguridad, no de acumulación de existencias, de la diversificación de fuentes exteriores de suministro y de la inversión en la producción extranjera en los sectores interesados.

Los problemas no comerciales más ampliamente examinados en la OMC guardan relación con la agricultura y las supuestas razones para conceder subvenciones y adoptar medidas similares destinadas a aumentar la producción de productos básicos. En esta conexión se emplea también el término multifuncionalidad. El argumento es que la producción agrícola es un proceso de producción conjunta en el que no sólo se producen productos básicos tales como alimentos y fibras, sino también "no productos" que reúne las características de externalidades positivas y bienes públicos. Ejemplos de estos "no productos" son el paisaje, los valores del patrimonio cultural, la biodiversidad, el empleo rural, la seguridad alimentaria y el bienestar de los animales. Hay un cierto debate sobre si la producción de estos "bienes" sólo puede garantizarse mediante un aumento de la producción agrícola, o si, en algunos casos, otras intervenciones de política menos costosas permitirían alcanzar los mismos objetivos.

Varios países consideran que la protección del patrimonio cultural y la promoción de la diversidad cultural son un objetivo de política pública. Otra cuestión es la de saber si la liberalización del comercio representa una amenaza para el patrimonio y la diversidad culturales. Algunos sostienen que la liberalización del comercio de productos culturales erosiona la identidad nacional, y reduce las opciones individuales. Otros afirman que el comercio de productos culturales potencia las opciones individuales. En todo el mundo se han utilizado instrumentos distintos

para alcanzar el objetivo de conservar el patrimonio y la diversidad cultural. Entre estos objetivos figuran las restricciones del acceso a los mercados, la imposición de requisitos de contenido nacional y las subvenciones. En términos de eficiencia y eficacia, las subvenciones suelen ser un instrumento superior a este efecto.

La incidencia de las subvenciones

Es difícil obtener información completa sobre el uso de subvenciones, porque los gobiernos no facilitan sistemáticamente esta información, y también porque muchas fuentes de datos utilizan diferentes definiciones y sistemas de clasificación.

Aunque existe un cierto número de fuentes en las que puede obtenerse información sobre las subvenciones, en la mayoría de los casos las definiciones y las clasificaciones son distintas y difíciles de conciliar. Los datos de fuentes internacionales que facilitan la comparación entre países sólo existen a un nivel muy agregado, o bien sólo están disponibles para un número limitado de (sub)sectores, como la pesca y la agricultura, o de instrumentos, como el apoyo a los créditos de exportación. Para otros sectores, como los servicios y la ayuda oficial al establecimiento o mantenimiento de ZEE, no existen fuentes de datos internacionales con información cuantitativa que facilite la comparación entre los países.

Para agregar más piezas al rompecabezas se han utilizado otros tres tipos de fuentes: informes sobre subvenciones nacionales y supranacionales, información obtenida de las notificaciones a la OMC en virtud del Acuerdo SMC y el Acuerdo sobre la Agricultura y datos procedentes de los informes para los Exámenes de las Políticas Comerciales de la OMC. Los informes sobre subvenciones nacionales proporcionan información cuantitativa que probablemente será completa y precisa, pero que no garantiza la comparabilidad entre los países. Las notificaciones de la OMC contienen información cuantitativa; no obstante, esta información es difícil de recopilar y analizar porque no se ha ajustado a definiciones estadísticas claras y consistentes. La información contenida en los informes de política comercial es en su mayor parte de carácter descriptivo, y se ha incluido en esta sección a título principalmente de ejemplo.

Los datos agregados que abarcan varios decenios indican que los niveles de las subvenciones han sido muy distintos según el país desarrollado de que se trate, y también según la época en un mismo país. Los países en desarrollo utilizan menos las subvenciones, por término medio, que los países desarrollados en proporción a su ingreso nacional.

La información disponible indica que, en 2003, 21 países desarrollados gastaron casi 250.000 millones de dólares EE.UU. en subvenciones. El total mundial de este año superó los 300.000 millones de dólares. La relación media de las subvenciones con el PIB de los países desarrollados en los años setenta y ochenta fue superior a la de los años sesenta o noventa. En la UE(15), Noruega, el Canadá y el Japón esta relación disminuyó acusadamente en los años noventa y en el período de 2000 a 2004, en comparación con los niveles de los años setenta y ochenta. En los Estados Unidos, la relación de las subvenciones con el PIB se mantuvo más o menos estacionaria a lo largo de los años. Durante todo el período de 1960 a 2004, el nivel de las subvenciones (medido por el NACC) en los Estados Unidos representó alrededor del 0,50 por ciento del PIB, cifra que es inferior a la de otros países desarrollados. Los países europeos comunican un nivel mucho más elevado de subvenciones, mientras que el Japón ocupa una posición intermedia entre los Estados Unidos y la UE. El nivel de subvenciones del Canadá se aproximó bastante al de la UE, mientras que los de Noruega y Suiza lo superaron.

A menudo se supone, al parecer correctamente, que en los países en desarrollo los niveles de subvención son inferiores a los de los países desarrollados. Sobre la base de los datos de las cuentas nacionales para los años 1998 a 2002, la relación de las subvenciones y el gasto público total con el PIB en los países en desarrollo parece haber sido inferior a la de los países desarrollados. Para una muestra de 22 países desarrollados y 31 países en desarrollo se determinó que la relación media de las subvenciones con el PIB durante este período fue del 0,6 por ciento para los países en desarrollo, lo que supone menos de la mitad del porcentaje correspondiente a la muestra de países desarrollados (1,4 por ciento). La diferencia entre los países en desarrollo y los países desarrollados también es acentuada en la relación de las subvenciones con el gasto público (4,4 y 8,2 por ciento respectivamente).

Los datos sectoriales muestran una alta variancia entre los países.

Dada la situación actual de los datos, es imposible hacer una estimación del desglose sectorial de las subvenciones mundiales. Tampoco a nivel de los países puede obtenerse más que indicaciones aproximadas sobre la distribución sectorial de las subvenciones, y esto sólo para unos pocos países. La primera observación que cabe hacer es que los datos disponibles apuntan a una fuerte variación entre los países en la distribución sectorial de las subvenciones.

Los datos para Colombia y el Brasil indican una baja proporción de la agricultura (menos del 20 por ciento) y una alta proporción de los servicios (más del 50 por ciento). En cambio, en la India los datos señalan un porcentaje muy elevado de subvenciones agrícolas (más del 50 por ciento), seguidas de la industria (alrededor de una quinta parte) y los servicios (alrededor de una octava parte). En la UE hay considerables diferencias entre los Estados miembros en cuanto a la distribución de las subvenciones entre las industrias (con exclusión de las subvenciones concedidas directamente por la UE, que se destinan básicamente a la agricultura y la pesca). Según los datos del cuadro de indicadores de la UE, la asistencia pública general proporcionada por los países miembros se concentra en el sector industrial (más de dos tercios en 2003). La información del examen anual del comercio y la asistencia, de la Comisión de Productividad Australiana, indica que las subvenciones de Australia van destinadas en general al sector industrial, con una cuarta parte a la agricultura y una quinta parte a los servicios.

Las notificaciones de subvenciones a la OMC son una fuente de información potencialmente útil, pero los datos adolecen de muchas lagunas y deficiencias.

Las notificaciones que deben hacer obligatoriamente los Miembros de la OMC de conformidad con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias son otra fuente potencial de informaciones útiles sobre las subvenciones. En principio, estos datos abarcan las subvenciones industriales y agrícolas. Pero los datos adolecen de graves deficiencias. En primer lugar, no todos los Miembros cumplen los requisitos de notificación a los intervalos previstos. En la mayoría de los años sólo se dispone de información para menos de la mitad de Miembros de la OMC. En segundo lugar, la información facilitada por los Miembros no es necesariamente completa todos los años. En tercer lugar, muchas notificaciones contienen pocas informaciones cuantitativas sobre los programas de subvenciones. La información procedente de las notificaciones de la OMC que se proporciona en el presente Informe deberá leerse con extremada precaución.

La comparación entre los datos sobre subvenciones de diversas fuentes en el período de 1998 a 2002 no solamente hace ver acusadas discrepancias sino que además plantea cuestiones acerca de lo completas que son las notificaciones de los Miembros de la OMC. Respecto de los Estados Unidos, el valor medio anual comunicado para el período cuatrienal es de 16.300 millones de dólares, cifra que es menos de la mitad del valor comunicado en las cuentas nacionales (41.500 millones de dólares, solamente en subvenciones federales). En el Japón, las notificaciones indican una cifra de 4.200 millones de dólares de subvenciones, mientras que en las cuentas nacionales figura la cifra de 34.300 millones de dólares. Australia notifica a la OMC subvenciones por un total de 300 millones de dólares, mientras que en su NACC esta cifra asciende a 4.700 millones de dólares. Las notificaciones de la UE(15) ascienden a 96.300 millones de dólares (cifra combinada para la Comunidad y cada uno de los miembros), lo que no está muy lejos de los datos del NACC, que comunican 109.000 millones de dólares, ni del cuadro de indicadores del mercado interior (en el que no están incluidas las subvenciones de las UE), que totaliza 80.300 millones de dólares. Como se ha señalado anteriormente, la exclusión de los servicios de los requisitos de notificación, y la falta de notificaciones de muchos programas de subvención, contribuyen en medida importante a esas discrepancias.

Agricultura

Los datos procedentes de la OMC y la OCDE, aunque no son ni mucho menos completos ni tampoco enteramente comparables, permiten hacerse una idea del volumen y las tendencias de las subvenciones en el sector agrícola.

En el Informe se utilizan dos fuentes principales de información sobre las subvenciones agrícolas, a saber, las notificaciones de los Miembros de la OMC a su Comité de Agricultura y la base de datos agrícolas de la OCDE, y en particular su Estimación de la Ayuda a los Productores (EAP). La Medida Global de la Ayuda

(MGA) utilizada en el contexto del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, es una medida de la ayuda interna sujeta a los compromisos de reducción. Estas son las medidas que más distorsionan el comercio. No obstante, puede retenerse un nivel *de minimis* de la ayuda interna destinada o no a productos específicos. Además, hay una serie de medidas de ayuda que no se considera que distorsionen el comercio (o sólo en grado mínimo) y por consiguiente están exentas de los compromisos de reducción. Se trata de las medidas del compartimento verde, las medidas del compartimento azul y las medidas del Artículo 6.2 (medidas del compartimento del trato especial y diferenciado).

Una muestra de los datos procedentes de las notificaciones de la OMC sobre la ayuda interna indica una reducción en el tiempo de los niveles de la ayuda y, en particular, de las formas que más distorsionan el comercio.

Las notificaciones de los Miembros de la OMC tienden a acusar un desfase de varios años, lo que hace difícil proporcionar la información más reciente sobre la MGA Total Corriente. Además, no todos los Miembros han hecho notificaciones cada año desde 1995. Para evitar problemas de comparabilidad de las series de datos en el tiempo, el informe se basa en un grupo de 21 Miembros de la OMC que comunicaron su MGA Total Corriente desde 1995 hasta 2001 sin interrupción. El año límite de 2001 se eligió porque era el año más reciente en el que se disponía de datos de tres Miembros (Comunidades Europeas, Estados Unidos y Japón) con los niveles más altos de la MGA Total Corriente.

Para esos 21 Miembros, la MGA Total Consolidada ha disminuido en un 7,2 por ciento al año por término medio durante el período de 1995 a 2001. Pero la MGA Total Corriente se ha reducido mucho más, en un 10,3 por ciento al año. Los niveles efectivos de ayuda que distorsionan el comercio (MGA Total Corriente) se han reducido en casi el 50 por ciento, pasando de 115.100 millones de dólares en 1995 a 60.100 millones en 2001. Si bien sólo hay un compromiso de reducir la MGA consolidada, otros componentes de la ayuda interna han disminuido también, aunque en menor proporción. Durante el período de 1995 a 2001 se registró una reducción media anual del 6,9 por ciento de los gastos del compartimento azul, del 5,7 por ciento de las medidas del Artículo 6.2 y del 2,6 por ciento de las medidas del compartimento verde. El único componente de la ayuda interna que ha aumentado en los seis años es el nivel *de minimis*, que casi se triplicó pasando de 3.800 millones de dólares en 1995 a 9.600 millones en 2001.

La mayor parte de la ayuda interna la proporcionan tres Miembros: la UE, los Estados Unidos y el Japón. Entre 1995 y 2001 la UE gastó 96.100 millones de dólares por término medio en ayuda interna, seguida por los Estados Unidos, con 66.200 millones, y por el Japón, con 41.800 millones. Después de los tres Miembros principales, las cantidades proporcionadas por los otros Miembros disminuyen muy rápidamente. El cuarto proveedor de ayuda, que es la República de Corea, totalizó por término medio 7.500 millones de dólares. Siete de los diez principales proveedores de ayuda son miembros de la OCDE y tres no lo son, a saber, el Brasil, Tailandia y Cuba.

Las estimaciones sobre la MGA permiten hacer una cierta evaluación de la distribución de la ayuda por productos básicos. La información procedente de las notificaciones efectuadas en 2001 indica que la MGA para productos específicos se concentró en gran parte en la carne y el ganado (23 por ciento), la leche y los productos lácteos (19 por ciento), las frutas y verduras (13 por ciento), los cereales (12 por ciento), el azúcar (12 por ciento), y los aceites vegetales y semillas oleaginosas (10 por ciento).

Las notificaciones de la OMC indican que las subvenciones a la exportación, al igual que la ayuda interna, han sufrido recortes sustanciales en los últimos años. La UE y otros países europeos son los principales usuarios de las subvenciones a la exportación que deben notificarse a la OMC. Otros mecanismos de subvención de las exportaciones no notificables, como los créditos y garantías a la exportación, así como la ayuda alimentaria y el comercio de Estado, también deberían tenerse en cuenta.

En lo relativo a las subvenciones a la exportación, las notificaciones indican que la UE es el principal proveedor de esta clase de ayuda y ha efectuado alrededor del 90 por ciento por término medio de los desembolsos notificados. No obstante, las subvenciones a la exportación en proporción al producto agrícola son mucho mayores en Suiza y Noruega (donde se sitúan en torno al 4-6 y al 3-5 por ciento respectivamente de la producción total) que en la UE (1-2 por ciento). El total aproximado de 3.000 millones de dólares en 2000

(mientras que la cifra de 1995 fue de 7.000 millones de dólares) hace que los gastos en subvenciones a la exportación sean reducidos en comparación con los desembolsos de la ayuda interna, que representaron alrededor de 200.000 millones de dólares en el mismo año. Con un promedio aproximado del 17 por ciento al año, los desembolsos presupuestarios en dólares diminuyeron más que los niveles de compromisos, que sólo se redujeron en un 14 por ciento aproximadamente. Las exportaciones que reciben más subvenciones son las de azúcar, productos lácteos diversos y carne (en particular de vacuno).

Otras formas de subvenciones a la exportación que no deben notificarse, como los créditos a la exportación, las garantías a los créditos a la exportación o los programas de seguros, así como las empresas de comercio de Estado y la ayuda alimentaria, pueden ser de considerable importancia para ciertos Miembros y, por consiguiente, formar parte del pilar de la competencia de las exportaciones en las negociaciones de Doha. Según la OCDE, el equivalente en subvenciones a la exportación de los créditos a la exportación es más elevado en los Estados Unidos, Australia, el Canadá y un cierto número de países miembros de la Unión Europea. No obstante, los datos públicamente disponibles sobre los créditos a la exportación a corto y mediano plazo son muy incompletos. Los Estados Unidos, que son un importante usuario de garantías de créditos a la exportación, han publicado datos que muestran que entre 1995 y 2002 el gasto medio anual fue de unos 3.000 millones de dólares, lo que representa entre el 5 y el 6 por ciento de las exportaciones agrícolas totales y alrededor del 2 por ciento de la producción.

Una importante preocupación de las empresas comerciales del Estado exportadoras, especialmente si se les ha concedido la condición de exportadoras e importadoras exclusivas, o sea el derecho exclusivo a comprar y vender en el mercado interno así como en los mercados de exportación, tiene que ver con el ejercicio del poder de mercado. Es posible conceder subvenciones encubiertas a la exportación mediante una combinación de discriminación de precios entre los mercados nacionales y los de exportación y el establecimiento de precios comunes después de que se hayan efectuado todas las ventas. Con un precio interno más bajo cabe esperar que las ventas internas se reduzcan, mientras que con un precio común más alto se produce en mayor cantidad, y esta producción se absorbe en el aumento de las exportaciones. No obstante, la cuestión de saber si las empresas de comercio de Estado subvencionan efectivamente las exportaciones no tiene fácil respuesta, ya que mucho depende de la estructura del mercado que sustituirá a la empresa de comercio de Estado después de la hipotética eliminación de ésta. Otras complicaciones surgen cuando las empresas de comercio de Estado reciben otros tipos de financiación del gobierno, como descuentos en el transporte y las tarifas de almacenamiento, tipos de cambio preferenciales, tipos de interés, etc., de los que no disponen los comerciantes privados. Un privilegio específico que se concede a veces es que el gobierno asegura contra las pérdidas, lo que da lugar a estrategias de precios más agresivas por parte de las empresas de comercio de Estado y, en consecuencia, a un aumento de las exportaciones.

La ayuda alimentaria puede considerarse una subvención a la exportación si da lugar al desplazamiento de los proveedores comerciales. La ayuda de emergencia no es probable que surta estos efectos, ya que tiene por objeto el aumento del consumo. Junto al socorro de emergencia, la ayuda alimentaria adecuadamente dirigida podría desempeñar también una función de seguro en regiones donde otros mecanismos, como los mercados de alimentos, la acumulación de existencias y las estrategias familiares, han fracasado. Se ha discutido mucho la distinción que debe hacerse entre la ayuda alimentaria de buena fe y las transferencias de alimentos en especie subvencionadas con fines de colocación de excedentes. Miembros de la OMC han decidido elaborar disciplinas eficaces sobre la ayuda alimentaria en especie, la monetarización (o sea, la venta de alimentos en el país receptor para proporcionar ayuda presupuestaria al gobierno local) y las reexportaciones, con objeto de impedir las lagunas jurídicas que permitan seguir subvencionando las exportaciones.

Los datos de la OCDE confirman en gran medida las tendencias observadas a la reducción de la ayuda agrícola que distorsiona el comercio.

Aunque los datos de la OCDE no se prestan fácilmente a la comparación con la información obtenida en las negociaciones de la OMC, esos datos pueden corroborar útilmente la tipología de las subvenciones revelada por las estimaciones de la MGA y la ayuda interna total. En los 20 últimos años, el valor nominal de las EAP en el sector agrícola de los países de la OCDE no ha cambiado mucho, oscilando entre 230.000 millones y

280.000 millones de dólares EE.UU. Si los valores nominales se ajustan a los valores reales, los datos reflejan un descenso de la ayuda a la agricultura en las dos últimas décadas. Si se considera el volumen de la ayuda como porcentaje de la producción agrícola en este período se observa una disminución (del 39 por ciento en 1986 al 30 por ciento en 2004), aunque con fluctuaciones.

Cabe distinguir tres componentes de la EAP, a saber, el sostenimiento de los precios del mercado, los pagos basados en el producto o los insumos y otros pagos (pagos basados en la superficie cultivada/número de reses, derechos históricos, limitaciones de los insumos, ingresos agrícolas generales y factores varios). Podría pensarse que las dos primeras categorías ofrecen los mejores incentivos para la expansión de la producción. El sostenimiento de los precios del mercado disminuyó del 77 al 60 por ciento de la EAP entre 1986 y 2004. Los pagos basados en el uso del producto y los insumos permanecieron a un nivel bastante estable como porcentaje de la EAP, a un 14 por ciento aproximadamente. La parte correspondiente a "otros pagos", que es menos distorsionante que las dos primeras, ha aumentado del 10 por ciento en 1986 al 26 por ciento en 2004.

Los modelos de simulación económica indican que las subvenciones agrícolas dan lugar a una pérdida de bienestar, y que las principales víctimas de esta pérdida son los grandes proveedores de subvenciones. Debido a su fuerte efecto de distorsión del comercio, algunos interlocutores comerciales se benefician de la eliminación de las subvenciones a la exportación, pero los importadores netos de alimentos pueden salir perjudicados.

Los modelos de simulación económica pueden utilizarse para determinar cómo afectan las subvenciones a otros participantes en el mercado (productores y consumidores), además de a los beneficiarios originales. Pese a la variedad de procedimientos de modelización empleados, de esta investigación se deriva un cierto número de conclusiones comunes. En primer lugar, la prestación de ayuda a la agricultura da lugar a una pérdida de bienestar, y la mayor parte de esta pérdida la sufren los países que son los principales proveedores de subvenciones. En segundo lugar, se producen efectos secundarios en los mercados mundiales. La ayuda proporcionada en los países ricos tiende a deprimir los precios del mercado mundial de los productos agrícolas más subvencionados. Esto beneficia a algunos interlocutores comerciales, pero perjudica a otros. Los importadores netos de alimentos y productos agrícolas se benefician de la ayuda proporcionada en los países ricos, porque esta ayuda tiende a reducir el costo de sus importaciones de alimentos y productos agrícolas. Los exportadores netos de productos agrícolas salen perjudicados porque pierden participación en terceros mercados u obtienen precios en los mercados mundiales que son inferiores a los que habrían obtenido de no proporcionarse la ayuda. Por último, la eliminación de las subvenciones agrícolas en los países de la OCDE daría lugar a mejoras del bienestar en todo el mundo, aunque, según un estudio, estas mejoras sería casi 10 veces inferiores a los beneficios resultantes de la supresión completa de los aranceles agrícolas.

Recientes tendencias de las políticas de ayuda a la agricultura, junto con los progresos logrados en la Sexta Conferencia Ministerial celebrada en Hong Kong, hacen pensar que, a pesar de las dificultades futuras y las discrepancias acerca del ritmo adecuado del cambio, las tendencias a la reducción de las políticas agrícolas que distorsionan el comercio justifican un cierto optimismo.

Así pues, tanto los datos de la OMC como los de la OCDE apuntan a un descenso, en el tiempo, de las formas de ayuda a la agricultura que más distorsionan la producción y el comercio. Las tendencias de la ayuda interna y las subvenciones a la exportación, señaladas en el presente Informe, y los acuerdos a que se llegó en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, en particular sobre las subvenciones a la exportación, justifican un cierto optimismo en cuanto a que, a pesar de las dificultades y los desafíos futuros, la tendencia a la reducción de la mayor parte de las medidas de ayuda al sector agrícola que distorsionan el comercio no sólo continuará en el futuro sino que incluso podría acelerarse. En Hong Kong, los Miembros acordaron que al final de 2013 tenían que haberse eliminado todas las formas de subvenciones a la exportación, y que en esta misma fecha debían haberse completado las disciplinas sobre todas las medidas de exportación con un efecto equivalente.

Industria

De nuevo se nota la falta de datos sistemáticos. Hay pocas fuentes de información fiables sobre las subvenciones industriales, y las que hay son incompletas en su mayor parte.

En el período de 1995 a 2002, un total de 54 economías (incluidas las Comunidades Europeas y sus Estados miembros) notificaron informaciones cuantitativas acerca de las subvenciones industriales y/o horizontales, en cumplimiento del requisito relativo a las notificaciones del SMC. El valor mediano de la relación de las subvenciones industriales con el PIB para esta muestra es del 0,2 por ciento, pero los datos apuntan a una diversidad considerable entre los Miembros en cuanto a la utilización de subvenciones industriales.

El Examen del Comercio y la Asistencia de la Comisión de Productividad de Australia contiene un estudio interesante y completo sobre las subvenciones australianas, que complementa la información de las notificaciones. En él puede verse que la asistencia presupuestaria de Australia a la industria, expresada en porcentaje del PIB, disminuyó del 0,37 al 0,30 por ciento entre los ejercicios fiscales de 1999-2000 y 2003-04. Esta misma fuente indica que la asistencia arancelaria facilitada al sector manufacturero cuadruplicó con creces la asistencia presupuestaria a este mismo sector.

La ayuda estatal total proporcionada por la UE de 15 miembros, excluyendo la agricultura, la pesca y el transporte, disminuyó considerablemente entre mediados de los años noventa (1995-97) y el final de la década. Desde entonces, la relación de las subvenciones con el PIB ha permanecido estable. A pesar de cierta convergencia entre los nuevos miembros y la UE de 15 Estados, los datos sobre la ayuda estatal muestran que las diferencias entre los miembros de la UE con respecto a las prácticas de subvención industrial siguen siendo importantes. Estas cifras sobre la ayuda estatal no incluyen las subvenciones concedidas por la UE, que representaron alrededor de los dos tercios del presupuesto comunitario en 1998; entre los principales receptores de esos fondos figuraban los sectores de la agricultura y la pesca.

En 2002 la mayor parte de los países notificaron más subvenciones horizontales destinadas específicamente a la industria, y hay indicaciones de que en Europa y América Latina la ayuda se está reorientando gradualmente hacia los objetivos horizontales.

Entre los países más ricos, las Comunidades Europeas notificaron seis veces más subvenciones destinadas específicamente a la industria que subvenciones horizontales, mientras que los Estados Unidos notificaron siete veces más subvenciones horizontales que subvenciones específicas a la industria. De conformidad con los compromisos contraídos en diversos Consejos Europeos, la UE de 15 Estados miembros ha reorientado la ayuda hacia objetivos horizontales. En los nuevos Estados miembros, la parte de la ayuda dirigida a objetivos horizontales antes de la adhesión era relativamente baja porque se concedía un fuerte apoyo a varias industrias, como la del carbón, el acero y el sector financiero en el contexto de la privatización, o bien porque se quería garantizar la viabilidad. Las cifras de 2004 muestran que la proporción de la ayuda horizontal en los nuevos Estados miembros ha aumentado sustancialmente.

Según las estadísticas sobre la asistencia presupuestaria de Australia en 2002-03, las medidas destinadas específicamente a la industria representaron el 44 por ciento de la asistencia presupuestaria total, la I+D representó el 28 por ciento y las medidas generales de exportación representaron el 15 por ciento. Las exenciones fiscales concedidas de conformidad con el Plan de competitividad e inversiones del sector del automóvil han constituido el programa más importante de asistencia presupuestaria a industrias específicas.

Los indicios obtenidos en países de América Latina y el Caribe muestran que a finales de los años ochenta, y en los años noventa, hubo una transición de las políticas industriales relacionadas con el modelo de sustitución de las importaciones a otras políticas industriales mejor adaptadas a las economías orientadas al exterior. Medidas tales como las ZEE, las donaciones y los incentivos fiscales para promover la modernización tecnológica, y las políticas de promoción de PYME, sustituyeron a las inversiones directas y los incentivos fiscales tradicionales.

En términos sectoriales, la minería, el carbón, el acero, la silvicultura, la pesca, la construcción naval y la industria del automóvil parecen contarse entre los principales receptores de subvenciones.

La asistencia presupuestaria del Gobierno australiano varía mucho según el sector, y la proporción más importante se destina al sector manufacturero. La industria de vehículos automóviles y piezas recibe la mayor proporción de la asistencia, tanto en términos absolutos como en relación con el valor añadido bruto del sector. Otros importantes beneficiarios de subvenciones son la industria de los textiles y las prendas de vestir, la metalurgia y el petróleo, el carbón, los productos químicos y productos afines.

La información disponible sobre la ayuda estatal para los miembros de la UE no ofrece una imagen bien definida de los receptores finales de la asistencia. No obstante, los datos hacen ver que la distribución de la ayuda estatal entre los sectores varía mucho según cual sea el Estado miembro. Ocho países facilitan ayuda estatal a la industria del carbón, que representa la mayor parte de la ayuda destinada específicamente a la industria en la UE de 15 países, pero solamente un tercio en los nuevos Estados miembros. La proporción de la actividad manufacturera (con inclusión de la elaboración de alimentos) en la ayuda estatal total varía del 13 por ciento en Portugal al 98 por ciento en Eslovaquia. La ayuda estatal a la pesca no supera en ningún caso el 3 por ciento de la ayuda estatal total, y el apoyo a las pesquerías se proporciona principalmente mediante los fondos estructurales de las CE. El volumen de la ayuda estatal proporcionada al sector de la construcción naval disminuyó en un 50 por ciento entre 1999-2001 y 2001-03. Dos de los 10 nuevos miembros proporcionan ayuda al sector del automóvil, mientras que 4 la proporcionan al sector siderúrgico.

Hay indicaciones de que en América Latina y el Caribe los sectores que se benefician de los préstamos o los incentivos fiscales son, principalmente, las industrias primarias, y en particular la silvicultura y la minería, y las industrias culturales como la edición, la impresión o la prensa escrita.

Pesca

Las subvenciones a la pesca son abundantes y estables en la mayoría de los países que conceden subvenciones, pero en los últimos años la protección ambiental ha tendido a cobrar importancia como objetivo declarado de las subvenciones a la pesca.

El 1996 las subvenciones a la industria pesquera en todo el mundo se estimaban entre los 14.000 millones y los 20.000 millones de dólares EE.UU., lo que representa alrededor del 20 al 25 por ciento de los ingresos fiscales mundiales. Fuentes de datos diferentes no son directamente comparables, pero ello no impide extraer algunas conclusiones. Los países de la OCDE reciben típicamente unos 6.000 millones de dólares EE.UU. al año en transferencias del gobierno, lo que equivale al 20 por ciento del valor de la captura sobre muelle. Alrededor del 40 por ciento de este total lo proporciona el Japón, seguido por los Estados Unidos y la UE con un 15 por ciento aproximadamente en cada caso. Entre los países de la UE, Finlandia parece ser el que proporciona mayores subvenciones en porcentaje del valor de la captura sobre muelle. Una proporción importante de las subvenciones mundiales a la pesca es imputable al Canadá, la República de Corea, Rusia, Indonesia y el Taipei Chino.

Se dispone de poca información acerca de las subvenciones a la pesca proporcionadas por los países en desarrollo. No obstante, un reciente estudio del PNUD revela que los países en desarrollo conceden subvenciones a la pesca y que incluso pueden ser importantes, como en el caso del Senegal.

Todas las fuentes de datos disponibles indican que el nivel de las subvenciones a la pesca ha permanecido básicamente inalterado a lo largo de los años. No obstante, los objetivos declarados de política parecen haber cambiado. Entre estos objetivos figuran el suministro de servicios de investigación y administración para la pesca sostenible, la modernización de las flotas pesqueras, el desarrollo regional y el apoyo a los ingresos. Se observa una tendencia reciente, especialmente en los países desarrollados, a atribuir más importancia a la protección del medio ambiente. En los países en desarrollo también hay ciertas indicaciones de un desplazamiento hacia objetivos ambientales. Por ejemplo, aunque entre 1999 y 2000 las subvenciones totales a la pesca en Cabo Verde no variaron en lo esencial, hubo un descenso de las subvenciones para la compra de hielo y un aumento de las donaciones para la retirada de embarcaciones.

Carbón

Las indicaciones disponibles hacen pensar que muchos de los principales países productores de carbón, pero no todos ellos, subvencionan en grado considerable a sus industrias. Sin embargo, en cierto número de casos las subvenciones tienen más relación con el ajuste que con el simple mantenimiento de la industria.

No existe una base de datos pública completa sobre las subvenciones a la industria del carbón. La Agencia Internacional de la Energía recoge y publica información detallada sobre la producción, el consumo, el comercio y los precios del carbón para todos sus miembros, pero no compila información sobre las subvenciones. A primera vista nos parece que muchos países productores de carbón, tanto desarrollados como en desarrollo, conceden subvenciones a su industria del carbón; sin embargo, en un cierto número de casos la naturaleza y los objetivos de las subvenciones han cambiado. Además, en el último decenio muchos países han reducido sus subvenciones. Por otra parte, de las indicaciones disponibles se infiere que un cierto número de grandes productores de carbón, como China, los Estados Unidos, la India y Australia, no proporcionan subvenciones directas a sus industrias del carbón.

El carbón ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo industrial de numerosos países. Algunos gobiernos subvencionaban el sector del carbón para promover el desarrollo industrial y la seguridad energética. No obstante, en algunas regiones la importancia estratégica del carbón disminuyó al diversificarse las fuentes de la energía, y la competitividad de la industria nacional del carbón se fue reduciendo gradualmente. Debido a la importancia histórica y social de la extracción del carbón para la actividad económica local y el empleo, a veces los gobiernos han intervenido enérgicamente en favor de esta industria. A menudo estas intervenciones impidieron que se introdujeran los necesarios ajustes.

En un cierto número de países, el elevado costo de las subvenciones hizo que los gobiernos obligaran a la industria del carbón a empezar a aplicar importantes medidas de reestructuración, que a veces conllevaban una acusada reducción de la actividad. El sector del carbón ha sido reestructurado en la India, Mongolia, Rumania, Rusia, Ucrania, el Japón, la República del Corea, Turquía y varios países miembros de la UE.

Aunque de ordinario uno de los objetivos de la reestructuración es reducir las subvenciones, ello requiere típicamente la concesión de otras formas de ayuda. Las indicaciones referentes a la Unión Europea muestran que, mientras que de 1994 a 2000 las ayudas de funcionamiento se redujeron un 50 por ciento aproximadamente, otros tipos de asistencia aumentaron sustancialmente. Si bien la función social y regional de los programas de ayuda al sector del carbón es reconocida, su rentabilidad se ha puesto en duda. Según la Comisión Europea, en 2000 las cantidades por concepto de ayuda a la producción corriente pagadas anualmente por trabajador fueron bastante superiores a los salarios medios de los trabajadores interesados.

Servicios

Las fuentes internacionales de datos sobre la incidencia de las subvenciones en el sector de los servicios son prácticamente inexistentes. Las fuentes disponibles hacen pensar que la ayuda se concentra en el transporte, el turismo, la banca, las telecomunicaciones y el sector audiovisual.

La mayor parte de los datos sobre servicios disponibles provienen de fuentes nacionales, lo que dificulta las comparaciones entre los países. Una fuente útil, aunque incompleta, de datos internacionales sobre las subvenciones a los servicios son los Exámenes de las Políticas Comerciales de la OMC (EPC). De los datos facilitados en los informes de los EPC publicados entre 1995 y febrero de 2004 se desprende que se conceden subvenciones en muchos sectores de servicios, y principalmente en el transporte, el turismo, la banca, las telecomunicaciones y el sector audiovisual. Estos son los sectores en los que se concentra el análisis de las subvenciones a los servicios del presente Informe.

Aunque estos datos no son completos y adolecen de importantes limitaciones que impiden extraer demasiadas conclusiones de los mismos, sí indican, respecto de los tipos de medidas aplicadas, que los países desarrollados tienden a recurrir con más frecuencia a las transacciones directas y a los mecanismos preferenciales de crédito

y garantía, mientras que en los países en desarrollo parecen más frecuentes los incentivos fiscales, los insumos en régimen de franquicia aduanera y las zonas francas.

Servicios de transporte

Las subvenciones a los servicios de transporte tienen por objeto, generalmente, garantizar el acceso universal a los servicios, aunque en los últimos años han influido también consideraciones ambientales y de seguridad. Los objetivos declarados y el tipo de instrumento utilizado son distintos para cada medio de transporte.

La ayuda pública a los servicios de transporte suele justificarse alegando la conveniencia del acceso universal. Sin embargo, los gobiernos también han alegado otros objetivos de política como justificación de las subvenciones concedidas. Por ejemplo, los objetivos ambientales constituyen una importante justificación de la concesión de subvenciones a algunos tipos específicos de transporte, como el transporte por ferrocarril.

Los datos sobre la ayuda estatal en la UE muestran que la asistencia al sector de los transportes absorbe el porcentaje más elevado de la ayuda estatal en la UE. En 2001, el 46 por ciento de la ayuda estatal se concedió al sector de los transportes. La proporción más elevada de la ayuda estatal en la UE se concede al transporte por ferrocarril, por razones ambientales y de otro tipo. Desde 1998 las subvenciones al transporte aéreo han disminuido. Recientemente (2001-03) se ha registrado una inversión en la tendencia descendiente de las subvenciones al transporte aéreo, de resultas de las medidas especiales de apoyo adoptadas a raíz del 11 de septiembre de 2001.

También hay diferencias en la clase de subvención aplicada a las diversas modalidades de transporte. Por ejemplo, en la UE los incentivos fiscales y las donaciones directas representan la totalidad de la ayuda estatal en el caso de las subvenciones al transporte por ferrocarril, por carretera y marítimo, en tanto que las subvenciones al transporte aéreo toman la forma de participación en el capital social.

Telecomunicaciones

La obligación de asegurar un servicio universal es una consideración predominante en el apoyo a los servicios de telecomunicaciones, aunque los medios de intervención varían según los países.

La importancia de las subvenciones directas para los servicios telefónicos universales ha disminuido en todo el mundo. En muchos países la financiación del servicio universal se lleva a cabo mediante los fondos para servicios universales (FSU). Por lo general, estos fondos se financian con un impuesto sobre los operadores de telecomunicaciones, o bien con cargo a los ingresos fiscales generales o a la venta de recursos (como la privatización) o de licencias. En los países en desarrollo, los FSU suelen financiarse mediante subvenciones públicas o la imposición de gravámenes a los operadores. De los países latinoamericanos, Chile y El Salvador proporcionan servicios casi enteramente universales mediante subvenciones del gobierno.

Existe una importante diferencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo en cuanto al uso de los fondos para servicios universales. Mientras que en los países desarrollados los recursos de los FSU se dedican sobre todo a poner estos servicios al alcance de la población, en los países en desarrollo la política de acceso universal consiste en garantizar la disponibilidad del servicio, entre otras cosas mediante la construcción de infraestructuras de telecomunicaciones.

Turismo

La práctica de conceder subvenciones al sector del turismo está muy extendida, sobre todo, pero no exclusivamente, en los países en desarrollo. Mientras que en estos últimos países las subvenciones están destinadas principalmente al desarrollo, en los países desarrollados hay otras consideraciones más importantes, como las condiciones regionales y la pequeña y mediana empresa.

El turismo es uno de los sectores que recibe más subvenciones para servicios, según los informes de los EPC. Entre 1995 y febrero de 2004 los programas de subvenciones al turismo se mencionaban en 62 de los 97 Miembros examinados en los EPC.

En muchos países en desarrollo los programas de subvención al turismo se mencionan explícitamente en relación con la estrategia de desarrollo. En los países industrializados las subvenciones al turismo también están pensadas, frecuentemente, como un instrumento de desarrollo, aunque tiendan a utilizarse para el desarrollo regional. Mientras que las subvenciones para el desarrollo y la infraestructura relacionada con el turismo desempeñan un papel significativo en los países en desarrollo, en los países industrializados el apoyo a la industria turística tomará la forma, más probablemente, de apoyo a la comercialización o a la pequeña y mediana empresa.

Servicios financieros

A menudo la intervención del gobierno en los servicios financieros tiene por objeto salvar a bancos en dificultades o reestructurar el sector bancario.

La información procedente de los EPC señala que gobiernos de todas las regiones proporcionan asistencia al sector bancario, bien para salvar a bancos en dificultades o bien para reestructurar el sector bancario. El apoyo a la reestructuración del sector, en el contexto de la privatización, se ha alegado frecuentemente para Miembros de Europa Oriental y Central y América Latina. El apoyo al ajuste de las normas internacionales relativas a las reservas de capital o a la fusión de los bancos suele mencionarse repetidamente como motivo para la intervención en los países de Europa y Asia. Los países asiáticos mencionan explícitamente con más frecuencia la promoción de las operaciones bancarias extraterritoriales como uno de los objetivos de las subvenciones al sector financiero. El apoyo a las instituciones financieras incipientes, a la inversión en microfinanciación y a la promoción de inversiones extranjeras directas se proporciona sobre todo en los países africanos.

En lo relativo a los instrumentos de subvención utilizados, los informes de los EPC indican que las subvenciones al sector financiero en forma de aportaciones de capital parecen ser más frecuentes en Asia y Europa Occidental, mientras que los incentivos fiscales son relativamente más corrientes en los países africanos y del Caribe.

Sector audiovisual

Las principales características de los programas de subvención en el sector audiovisual parecen ser la promoción de algún contenido nacional y de objetivos culturales. Sin embargo, para muchos países las subvenciones sólo son uno de un sinfín de instrumentos de política.

Las subvenciones para promover objetivos culturales son un instrumento habitual en muchos países, destinado a menudo a alentar la producción de contenido nacional, especialmente en la industria cinematográfica y televisiva. Entre los demás instrumentos que se suelen utilizar cabe mencionar los contingentes en materia de contenido nacional, la participación del capital extranjero o la radiodifusión pública. Los datos nacionales disponibles sobre las subvenciones al sector audiovisual parecen indicar que estas subvenciones representan un importante porcentaje de las subvenciones generales a los servicios en los países desarrollados, y que es posible que hayan aumentado con los años.

Las subvenciones y la OMC

Las normas en materia de subvenciones del GATT/OMC han cambiado considerablemente a lo largo de los años, y en general, ahora son más estrictas y tienen mayor precisión.

Las primeras normas en materia de subvenciones se basaban en las notificaciones y en las consultas a fin de garantizar que las subvenciones no causaran un daño grave a los intereses de los interlocutores comerciales. Después, a mediados de los años cincuenta se introdujeron otras disciplinas sobre las subvenciones a la exportación para ciertos miembros del GATT, en particular respecto de los productos no primarios, que fueron objeto de una prohibición escalonada. La asimetría en el trato de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas y no agrícolas se ha mantenido hasta el día de hoy. El acuerdo sobre subvenciones de la Ronda de Tokio introdujo normas más detalladas, particularmente sobre las medidas correctivas aplicadas en el plano nacional (derechos compensatorios) y codificó la prohibición de conceder subvenciones a la exportación de productos no agrícolas. El acuerdo sólo se aplicó a los miembros del GATT que lo firmaron.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay representó un paso importante en el proceso de codificación. Se introdujo una definición de subvención, junto con el concepto de especificidad. El nuevo Acuerdo era aplicable a todos los Miembros, lo que tuvo vastas consecuencias para muchos países que hasta entonces estaban exentos, en la práctica, de la mayoría de las disciplinas relativas a las subvenciones.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay introdujo una definición de subvención que, en lo esencial, se basa en la idea de una contribución financiera por parte del gobierno, que confiere un beneficio al receptor. Esta definición evita la confusión inherente a una noción más amplia de lo que puede constituir una subvención y reconoce la realidad de la existencia de otras normas comerciales en la OMC, de las que podría alegarse que tienen un efecto "análogo al subsidio" (por ejemplo, los aranceles a la importación). El concepto de especificidad también es esencial en la definición, ya que a formas particulares de especificidad (supeditación a las exportaciones y supeditación al uso de productos nacionales) se les aplica la disciplina más estricta (prohibición), mientras que las subvenciones no específicas quedan fuera del alcance de las normas de la OMC en materia de subvenciones. Se considera que existe especificidad, en general, cuando el acceso a la subvención está limitado explícitamente a un grupo determinado de beneficiarios. Las subvenciones cuyo acceso se basa en criterios objetivos y condiciones neutrales, que se respetan estrictamente, se consideran no específicas. El apoyo del gobierno a la infraestructura general, por ejemplo, está excluido de la definición de subvención de la OMC.

El enfoque de los textos jurídicos respecto de la "especificidad" refleja la idea de que las subvenciones pueden distorsionar más el comercio cuanto más específicas sean. En efecto, en términos económicos cuanto más concentrada esté una subvención o sus beneficiarios previstos, más concentrado tenderá a estar su efecto relativo en los precios. En muchas circunstancias esto podría entenderse en el sentido de que hay una mayor probabilidad de que la subvención tenga efectos de distorsión. Por ejemplo, una subvención concedida a una sola industria, en vez de a muchas, podría conferir una ventaja limitada. Cuanto más amplia sea la definición de los receptores de subvenciones, más "disperso" y superficial será el impacto probable de la subvención.

Por otra parte, los exámenes precedentes de este informe han demostrado que los gobiernos quizás deseen seleccionar a los beneficiarios de las subvenciones con la mayor precisión posible para corregir las disfunciones del mercado de que se trate, evitando al mismo tiempo los efectos secundarios indeseables. A primera vista parece haber un conflicto. Y sin embargo, los conceptos de "selección" y "especificidad" no son idénticos. Los beneficiarios de los programas de subvenciones pueden seleccionarse, basando esta selección en criterios objetivos y condiciones neutrales: estos programas no se considerarían específicos. Además, los programas de subvenciones específicas sólo pueden impugnarse al amparo de las disposiciones de la OMC si tienen efectos perjudiciales para los intereses de otros Miembros.

Con el "todo único" de la Ronda Uruguay, muchos países en desarrollo se vieron ante nuevas disciplinas en materia de subvenciones, lo que confirió una importancia particular a las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado del nuevo Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Las mencionadas disposiciones permiten que ciertos países en desarrollo concedan subvenciones a la exportación de productos no agrícolas con sujeción a disposiciones transitorias, determinen criterios más estrictos para la anulación, el menoscabo o el daño respecto de las acciones multilaterales contra las exportaciones subvencionadas de los países en desarrollo, y prevean umbrales especiales para los niveles de subvención y de comercio, por debajo de los cuales no puedan tomarse medidas compensatorias con respecto a las exportaciones de los Miembros en desarrollo. Asimismo, los países en desarrollo están exentos de las medidas contra las subvenciones cuando se trate de condonación de la deuda, subvenciones destinadas a sufragar costos sociales y transferencias de pasivos, en el marco de un proceso de privatización. Además, el Acuerdo prevé una prórroga del período de transición para que los Miembros en desarrollo eliminen sus subvenciones a la exportación. En 2001 los Miembros adoptaron una serie de normas especiales para que ciertos Miembros en desarrollo pudieran recurrir a esta prórroga con respecto a algunos de sus programas de subvenciones a la exportación, a fin de que esos países tuvieran una mayor seguridad y estabilidad, sobre todo en lo tocante a los incentivos de inversión. Veinte Miembros han aprovechado este procedimiento para prolongar su derecho a aplicar ciertas subvenciones a la exportación. La mayoría de estas medidas están relacionadas con las zonas de elaboración para la exportación (ZEE).

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay aportó algunas aclaraciones con respecto a las acciones contra las subvenciones.

Se prevén dos clases de acciones contra las subvenciones específicas: una unilateral y la otra multilateral. La acción unilateral consiste en el establecimiento de un derecho compensatorio. Los derechos compensatorios pueden imponerse a un producto subvencionado hasta la cuantía estimada de la subvención, a condición de que la subvención cause o amenace causar un daño material a una rama de producción nacional establecida o retrase materialmente el establecimiento de una rama de producción nacional. Los cambios introducidos en las normas por el Acuerdo de la Ronda Uruguay fueron en su mayor parte de procedimiento, en relación con cuestiones tales como la elaboración de los requisitos de una investigación, el cálculo del valor de los márgenes de subvención, la existencia o la amenaza de un daño y el establecimiento de vínculos causales entre la concesión de la subvención y sus efectos en las ramas de producción nacionales. La acción multilateral consiste en un procedimiento de solución de diferencias.

La acción consistente en establecer un derecho compensatorio trata de equilibrar los intereses de los consumidores y los productores del país. En términos más generales, la existencia de acciones contra las subvenciones limitará probablemente la práctica de conceder subvenciones.

Desde la perspectiva del consumidor, un derecho compensatorio, al igual que un derecho antidumping, aumenta los precios de importación, y ello representa un costo. A los productores los derechos compensatorios les ofrecen un margen adicional para aumentar los precios nacionales. El argumento que suele emplearse para justificar este derecho compensatorio se basa en la presencia de una externalidad o una disfunción de mercado. También pueden intervenir consideraciones estratégicas si un gobierno ayuda al competidor externo a vender a un precio inferior al costo a fin de eliminar la competencia de la producción en el país importador. Debe observarse que si se compensa una subvención en el país importador, esto equivale a que el país que concede la subvención haga una transferencia financiera no solicitada a un gobierno extranjero. Por lo general, el efecto inhibidor potencial de las acciones contra las subvenciones puede causar un aumento o una disminución del bienestar en los países exportadores o importadores, y estos efectos pueden ir o no en direcciones opuestas en las dos clases de países.

El Acuerdo sobre la Agricultura establece normas diferentes para las subvenciones a las exportaciones agrícolas.

Las disposiciones relativas a las subvenciones en el sector de la agricultura se diferencian de las aplicables a los productos no agrícolas en dos aspectos importantes. En primer lugar, el Acuerdo sobre la Agricultura prevé compromisos de reducción de las medidas de ayuda interna y de las subvenciones a la exportación. Estos compromisos son conceptualmente comparables a los que se conciertan tradicionalmente en las rondas de negociación sobre los aranceles a la importación y no tienen una contrapartida en el sector no agrícola ni tampoco, por cierto, en el sector de los servicios. En segundo lugar, en lo relativo a los compromisos para la reducción de las subvenciones a la exportación debe tenerse en cuenta que, a diferencia de las subvenciones para las manufacturas, los intentos iniciales de disciplinar la protección de la agricultura no contemplaban la posibilidad de eliminar las subvenciones a la exportación. Pese a ello, en la Sexta Reunión Ministerial de la OMC, celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005, los Miembros acordaron la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas para el año 2013. Esto tendrá el efecto de establecer la paridad en el trato de las subvenciones a la exportación entre las manufacturas y los productos agrícolas.

Asimismo, el Acuerdo prevé una serie de disposiciones de trato especial y diferenciado que entrañan compromisos menos estrictos de liberalización y umbrales *de minimis* más elevados. Los países menos adelantados están exentos de contraer compromisos de liberalización del comercio. Los países en desarrollo estaban muy interesados en que los compromisos de liberalización no introdujeran ninguna complicación en una situación de elevada dependencia de la agricultura, y por consiguiente insistieron en la conveniencia de introducir flexibilidades en dichos compromisos.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) adopta un enfoque distinto hacia las subvenciones.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) adopta un enfoque de las disciplinas en materia de subvenciones muy distinto al referente a las mercancías. Las subvenciones, como las otras medidas que afectan al comercio de servicios, están sujetas a las obligaciones del Acuerdo, y en particular al trato nacional (artículo XVII) y al trato de nación más favorecida (artículo II). Aunque no impide la concesión de subvenciones, la obligación del trato nacional disciplina el uso de subvenciones discriminatorias en sectores en los que se contraen compromisos y no hay previstas limitaciones pertinentes. En consecuencia, esta obligación podría limitar hasta cierto punto la capacidad de los gobiernos de conceder subvenciones. En la práctica, no obstante, muchos Miembros han incluido las limitaciones relativas al trato nacional en sus Listas de compromisos específicos, lo que les permite conceder subvenciones discriminatorias en algunos sectores, o en todos ellos.

El artículo XV del AGCS contiene un mandato de negociación sobre las subvenciones, con miras a elaborar las disciplinas necesarias para evitar los efectos de distorsión que, en determinadas circunstancias, pueden tener las subvenciones para el comercio de servicios. El mandato especifica que los Miembros deberán examinar la procedencia de establecer procedimientos compensatorios, que se reconocerá la función de las subvenciones en relación con los programas de desarrollo de los países en desarrollo y que se tendrá en cuenta la necesidad de los Miembros que sean países en desarrollo de que haya flexibilidad en esta esfera. Las negociaciones, que tienen lugar en el Grupo de Trabajo sobre las Normas del AGCS, no han conseguido avances significativos desde que comenzaron en 1995. Además, aumenta la preocupación por el extendido incumplimiento de la obligación prevista en el artículo XV, que exige a los Miembros que intercambien información sobre las subvenciones a los servicios. La Declaración Ministerial de Hong Kong (Anexo C, párrafo 4 c)) dice que los Miembros deberán intensificar sus esfuerzos para acelerar y completar el intercambio de información necesario a los efectos de esas negociaciones, con arreglo al artículo XV del AGCS.

La cuestión de si debe permitirse que los países en desarrollo, en determinadas condiciones, sigan concediendo subvenciones a las exportaciones de manufacturas, plantea cuestiones complejas.

Las subvenciones a la exportación de productos no agrícolas están prohibidas por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, pero las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado permiten que los países en desarrollo que cumplan determinados criterios económicos, incluido un umbral máximo de ingresos per cápita, sigan utilizando estas subvenciones hasta que dejen de cumplir estos criterios. Otros países en desarrollo continúan reclamando este derecho. Los análisis clásicos basados en supuestos de competencia perfecta llegan a la conclusión de que las subvenciones a la exportación sólo acarrean gastos al país que las concede. Pero si el supuesto del mercado perfecto se atenúa y se prevé la posibilidad de externalidades dinámicas (por ejemplo, una industria incipiente con costos privados más altos que los costos sociales del aprendizaje práctico), una subvención a la producción que aumente el bienestar y cuya aplicación esté condicionada a los resultados de las exportaciones sería defendible. También podría alegarse la "comercialización incipiente". Por otra parte, estas subvenciones pueden causar importantes distorsiones, contribuyendo poco o nada al desarrollo. Además, las subvenciones pueden dar lugar a medidas correctivas de anulación por parte de los interlocutores comerciales, con lo que se desperdiciarían los desembolsos financieros. Otra posibilidad es que los países compitan entre sí para conseguir subvenciones.

Aunque los estudios publicados corroboran la idea de que las estrategias de promoción de las exportaciones son más ventajosas que las políticas de sustitución de las importaciones, muchos estudios empíricos sugieren que las subvenciones a la exportación no han sido un elemento común de los proyectos de diversificación económica e industrialización que han tenido éxito en los países en desarrollo. Por el contrario, el dinero gastado en subvenciones se ha desperdiciado y la política ha acarreado costos económicos adicionales, como los resultantes de la captación de rentas a nivel nacional y de las transferencias de ingresos a empresas poderosas que obtienen más beneficios a cambio de decisiones de localización. Por otra parte, toda una serie de estudios empíricos indican un cierto éxito de las zonas de elaboración para la exportación (ZEE), que al parecer han contribuido en algunos casos a crear empleos y generar ingresos, y han tenido efectos secundarios positivos para la economía nacional (como la transferencia de conocimientos empresariales).

El diseño de las ZEE tiende a reflejar una combinación de instrumentos de política, no todos los cuales distorsionan por igual el comercio. Tampoco son todos estos instrumentos necesariamente subvenciones, o subvenciones a la exportación, en el sentido que la OMC da a estos términos. El suministro de infraestructuras adecuadas, las instituciones fiables y los trámites burocráticos mínimos en las ZEE reúnen las características de las llamadas políticas funcionales, que en general los estudios consideran como intervenciones favorables en el mercado. Las reducciones de derechos y aranceles para empresas basadas en ZEE comparten características de las llamadas "políticas permisivas", o sea, políticas destinadas a eliminar las distorsiones creadas por las políticas disuasivas de la exportación, o más en general el desarrollo de nuevas actividades. Idealmente, los países en desarrollo deberían aplicar estas políticas funcionales y permisivas a toda la economía, pero en la práctica quizás sea difícil hacerlo en un nivel determinado de desarrollo. Por consiguiente, algunos observadores consideran que las ZEE son etapas intermediarias útiles en el camino hacia una economía plenamente abierta e integrada. En cambio, otras políticas aplicadas en las ZEE podrían introducir nuevas distorsiones. Este sería probablemente el caso, por ejemplo, de las exenciones fiscales o las transferencias financieras directas a las empresas ubicadas en las ZEE. Estas políticas se han utilizado a menudo para atraer inversiones financieras directas, con resultados muy desiguales.

Los trabajos sobre este tema sostienen también que la existencia de ZEE puede crear un sesgo proteccionista a largo plazo, ya que las empresas basadas en estas ZEE no tienen incentivos para negociar una mayor liberalización. Así pues, para determinar el grado de justificación de las medidas de trato especial y diferenciado en esta esfera, convendría considerar si las ZEE son un tránsito hacia otras reformas globales de la economía, o bien si reducen la necesidad de liberalizar los restantes sectores económicos. Los esfuerzos para que las prácticas de subvención sean compatibles con la OMC tenderán a reducir al mínimo las distorsiones del comercio. La concesión de subvenciones a las exportaciones en el contexto de las ZEE o por otros medios debería efectuarse con suma precaución, por el peligro de que las subvenciones resulten destructivas. Los gobiernos tienen que hacer frente al riesgo real que supondrían unas políticas de subvención que no contribuyesen para nada al desarrollo, desperdiciasen recursos y pusieran en peligro las oportunidades de desarrollo.

I EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO Y ALGUNAS TENDENCIAS OBSERVADAS EN EL COMERCIO

A TENDENCIAS RECIENTES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

1. INTRODUCCIÓN: EN 2005 EL COMERCIO Y LA PRODUCCIÓN CRECIERON MENOS QUE EL AÑO ANTERIOR

En 2005 la economía mundial creció el 3,3 por ciento, menos que en 2004, pero ligeramente por encima del promedio del último decenio. El crecimiento económico siguió siendo fuerte en la mayoría de las regiones, aunque no tan intenso como el año anterior. Sólo la economía europea siguió registrando un bajo crecimiento del PIB, menos de la mitad del registrado en América del Norte. A diferencia de Europa en el Japón se experimentó un fortalecimiento de la actividad económica. Debido a la disminución del crecimiento económico a escala mundial y a la evolución del mercado del petróleo, el crecimiento del comercio de mercancías -al igual que el del PIB- se desaceleró en términos reales, aunque siguió siendo superior al promedio del último decenio.

Donde más pronunciada fue la desaceleración del comercio fue en las regiones desarrolladas importadoras de petróleo. En 2005 las importaciones reales de mercancías de los Estados Unidos, la Unión Europea (25) y el Japón aumentaron la mitad que en 2004 y por debajo del promedio mundial. La mayoría de las regiones en desarrollo y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) registraron tasas de aumento de las importaciones reales superiores a la media mundial y al crecimiento de sus exportaciones. El incremento de los precios del petróleo explica en buena parte este resultado en muchos de esos países.

El acusado aumento de los precios del petróleo bruto impulsó al alza los costos de la energía en todo el mundo pero no provocó un aumento sustancial de los precios al consumo, como había ocurrido en las dos grandes crisis del petróleo anteriores en 1973-75 y 1979-81. Hubo varios factores que contribuyeron a que fuera así. En primer lugar, en muchos países desarrollados el coeficiente de utilización de petróleo en la producción es menor que hace tres decenios, porque el sector de los servicios representa una parte más importante del PIB. En segundo término, la baja capacidad de producción, unida a los moderados aumentos salariales en muchas regiones desarrolladas, redujo la posibilidad de repercutir en los consumidores los aumentos de los costos de la energía. La inflación básica de los precios al consumo -es decir, de todos los productos con exclusión de la energía y los alimentos- disminuyó en la zona del euro y en los Estados Unidos y no experimentó variaciones en el Japón en 2005.[1]

El mantenimiento de una inflación moderada de los precios al consumidor se produjo en un entorno normativo en el que la política monetaria y fiscal siguió siendo expansiva. Sin embargo, en varios países se observaron tendencias inflacionistas en los precios de la vivienda y, tal vez también, en el mercado de valores. El fuerte aumento de los precios del oro, hasta llegar a su nivel más alto en 24 años, también podría deberse en parte a la demanda de los inversores que trataban de proteger sus activos de la inflación.

En 2005, el déficit fiscal siguió siendo elevado en las principales economías desarrolladas. En los Estados Unidos, el déficit del sector público en relación con el PIB disminuyó ligeramente al 3,5 por ciento, pero siguió siendo superior al de la zona del euro. El déficit fiscal del Japón, el más alto entre los principales países desarrollados, permaneció en el 6,5 por ciento del PIB.

El nuevo aumento del déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos, hasta alcanzar un nuevo máximo en términos absolutos (805.000 millones de dólares EE.UU.) y relativos (el 6,5 por ciento del PIB) se financió sin que se produjeran tensiones en los mercados internacionales de capital. La evolución del mercado del petróleo contribuyó notablemente al aumento del desequilibrio exterior de los Estados Unidos y la evolución del tipo de cambio tuvo efectos desiguales. En 2005 el alza moderada de los tipos de interés en los Estados Unidos y el incremento (al menos temporal) de la demanda de dólares que acompañó la subida de los precios del petróleo dieron lugar a una apreciación del dólar de los Estados Unidos frente al yen, el euro y la libra. Frente a un grupo de siete monedas importantes ponderadas en función del comercio, el dólar de los Estados Unidos se depreció el 2 por ciento en términos interanuales, pero se apreció el 7 por ciento entre diciembre

[1] OCDE, Main Economic Indicators.

de 2004 y diciembre de 2005.[2] En conjunto, la evolución del tipo de cambio no contribuyó a reducir el factor fundamental de los desequilibrios mundiales, que radica en las corrientes comerciales entre los Estados Unidos y Asia oriental. En los últimos meses de 2005 y el comienzo de 2006, la mayor parte de los indicadores comerciales y de precios apuntan a que seguirá aumentando el déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos durante el próximo año.

Uno de las cuestiones más problemáticas de la situación económica mundial es la de saber cuánto tiempo puede continuar el incremento del déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos. La mayoría de los observadores concuerdan en que sería preferible que se pudieran estabilizar y reducir gradualmente los desequilibrios actuales, pues ello suavizaría el inevitable proceso de ajuste que habrá que efectuar. Otro incremento de los desequilibrios externos a escala mundial podría incrementar el riesgo de una súbita reducción desestabilizadora de esos desequilibrios. Un ajuste brusco de esas características, acompañado de variaciones importantes del tipo de cambio, sería más doloroso y provocaría mayores pérdidas de bienestar que un ajuste más gradual. En una situación de ajustes desestabilizadores, las presiones proteccionistas suelen ser mayores, lo que si se tradujera en medidas restrictivas también incidiría negativamente en la actividad económica mundial.

2. CRECIMIENTO DEL COMERCIO Y LA PRODUCCIÓN EN 2005

Como ya se ha señalado, a pesar de la aceleración de la actividad económica y el comercio mundiales en el curso del año, la variación media de la producción y el comercio mundiales fue inferior a la del año anterior, aunque superior a la media del decenio. Según las estimaciones, la producción mundial de mercancías y servicios aumentó el 3,3 por ciento y las exportaciones reales de mercancías el 6 por ciento en 2005 (cuadro 1). La desaceleración interanual de la producción y el comercio mundiales se aproximó a las predicciones que se habían hecho a principios de 2005. Sin embargo, a un nivel más desagregado, el resultado real se desvió de las proyecciones, pero el efecto de esas desviaciones sobre la producción y el comercio tendió a compensarse mutuamente. La repercusión negativa que tuvieron sobre la producción y el comercio mundiales en 2005 los precios del petróleo, más altos de lo previsto, quedó contrarrestada en parte por una resistencia mayor de la prevista a la subida del precio del petróleo, por ejemplo, por una actividad económica mayor de lo esperado en el Japón.

El desglose por regiones de la economía mundial revela que la atonía de la economía europea fue el principal lastre para el crecimiento de la producción y el comercio mundiales, porque Europa siguió siendo la región que notificó una expansión más débil de la producción y el comercio. En las cuatro mayores economías de Europa (Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia), el PIB creció por debajo del 2 por ciento, en tanto que los nuevos miembros de la Unión Europea siguieron registrando un mayor crecimiento que los antiguos miembros, con un incremento combinado del PIB del 4 por ciento en 2005.

Cuadro 1
Evolución del comercio y la producción mundiales, 2002-05
(A precios constantes, variación porcentual anual)

	2002	2003	2004	2005
Exportaciones de mercancías	3,5	5,0	9,5	6,0
Producción de mercancías	0,8	3,5	4,0	...
PIB, sobre la base de los tipos de cambio del mercado	1,7	2,6	4,0	3,1
PIB, sobre la base de la paridad del poder adquisitivo	3,0	4,0	5,1	4,3

Fuente: OMC; FMI, Perspectivas de la Economía Mundial.

[2] US Department of Commerce, BEA, News Release, 14 de marzo de 2006.

El crecimiento del PIB de América del Norte, del 3,4 por ciento, siguió siendo ligeramente superior al de la economía mundial (medido a los tipos de cambio del mercado). Dentro de la región, fue la economía de los Estados Unidos la que registró un mayor crecimiento.

El crecimiento económico de las regiones en desarrollo siguió siendo fuerte en 2005, aunque algo menos dinámico que el año anterior. En América Central y del Sur (incluido el Caribe), África y Oriente Medio, el PIB creció en promedio entre el 4 y el 5 por ciento. La tasa de crecimiento de 2005 superó los resultados a corto plazo (2000-05) y medio plazo (1995-2005) registrados por cada una de esas regiones. Los países en desarrollo de la región de Asia no escaparon a la tendencia mundial a un crecimiento más moderado. Sin embargo, una vez más registraron el crecimiento más elevado (el 6,5 por ciento) de todas las regiones en desarrollo. China y la India, los dos países más poblados del mundo, volvieron a notificar un aumento del PIB sumamente elevado: el 9,9 y el 7,1 por ciento, respectivamente.

La región que comunicó un crecimiento económico más fuerte en 2005 fue la CEI. Los sustanciales beneficios derivados del pronunciado aumento de los ingresos de exportación impulsaron el gasto público y privado y dieron lugar a un aumento del PIB del 6,6 por ciento, el doble del promedio mundial. Desde la crisis financiera de 1998, el crecimiento económico anual de la región fue superior al de la economía mundial y alcanzó un promedio de casi el 7 por ciento durante ese período sexenal. La pronunciada expansión de la producción del sector energético de la región contribuyó notablemente a ese resultado.

La evolución de los mercados mundiales de la energía no sólo incidió en el crecimiento económico regional, sino que configuró las corrientes del comercio mundial.[3] El signo más visible del cambio de los mercados mundiales de la energía es el aumento sustancial de los precios de los combustibles y, en particular, del petróleo crudo, desde 2003. Este movimiento de precios se debe a los importantes cambios de la demanda mundial de petróleo. Tras la recesión de 2001-02 se registró un fuerte aumento de la demanda mundial de petróleo crudo. El sólido crecimiento económico de los Estados Unidos y el vigoroso crecimiento de las principales economías emergentes (especialmente China), intensivo en energía, fueron las causas principales de ese fenómeno.[4] La fuerte demanda de petróleo en la economía de los Estados Unidos provocó un importante aumento de sus importaciones de ese producto, ante la continua reducción de la producción nacional de petróleo crudo. La firme demanda de petróleo en muchos mercados emergentes se debió al elevado coeficiente de utilización de energía de ese crecimiento. Recientemente, la demanda de petróleo se ha sostenido de modo artificial en algunos de esos mercados al no ajustarse plenamente los precios al usuario final para reflejar el aumento de los precios de la energía en los mercados internacionales.

El elevado aumento de la demanda mundial de petróleo absorbió rápidamente el exceso de capacidad de extracción de petróleo existente, localizado principalmente en Oriente Medio. Los problemas de capacidad de producción no se limitaron a la producción de petróleo crudo, sino que se manifestaron también en la actividad de refinado. Ni siquiera la duplicación de los precios entre 2003 y 2005 propició un aumento significativo de la capacidad mundial de producción de petróleo. La escasa elasticidad a corto plazo de los precios de los suministros de petróleo se debe al hecho de que para adquirir nueva capacidad es necesario aumentar las actividades de perforación y las inversiones en el desarrollo de nuevos yacimientos, que llevan varios años antes de que aumente la capacidad de producción. Además, se ha observado una disminución de los rendimientos en los yacimientos petrolíferos en funcionamiento de los Estados Unidos y el Mar del Norte. Es posible, asimismo, que la inestabilidad del precio del petróleo durante los últimos años haya retrasado los planes de inversión en nuevos yacimientos.

Varios factores excepcionales de carácter temporal contribuyeron también a la evolución del precio del petróleo en 2005. Los huracanes del Golfo de México (especialmente los huracanes Rita y Katrina) dañaron las instalaciones de la industria petrolífera en la región y, según las estimaciones de la OCDE, obligaron a cerrar temporalmente el 3 por ciento de la capacidad mundial de producción de petróleo y el 2 por ciento de la capacidad mundial de refinado de petróleo.[5] La utilización de petróleo de las reservas estratégicas y la oferta de la OPEP de poner

3 Para un examen más detallado de la evolución del mercado del petróleo véase AIE, World Energy Outlook.

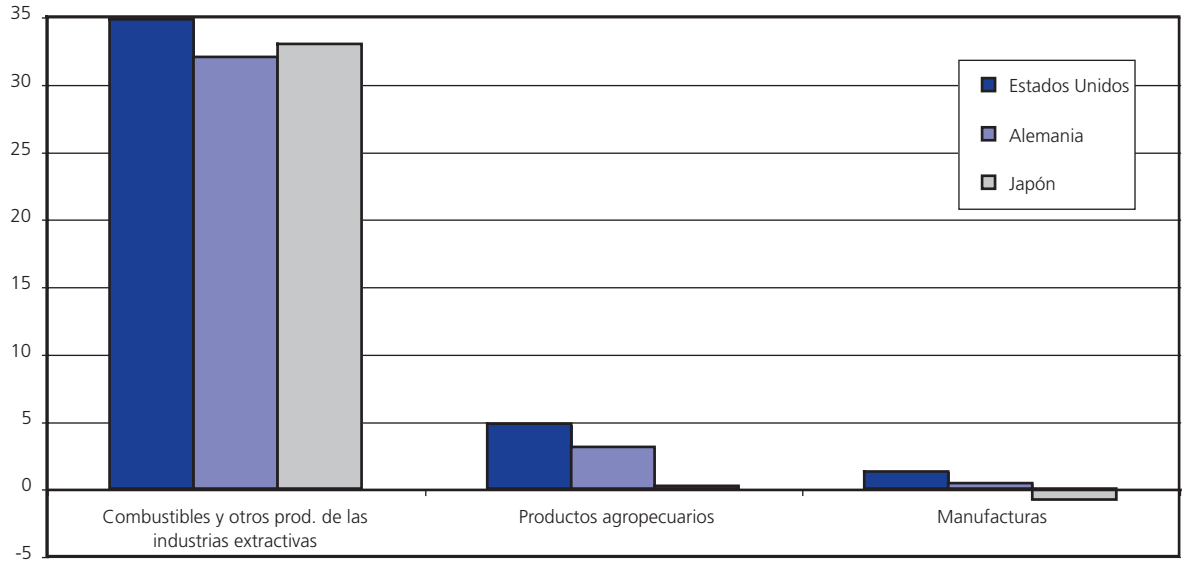
4 Agencia Internacional de la Energía, Oil Market Report. A monthly oil market and stocks assessment.

5 Cálculos facilitados en OCDE, OECD Economic Outlook, diciembre de 2005, página 6.

a disposición toda su capacidad de producción no utilizada para atender la demanda del mercado permitieron limitar los efectos de esta grave perturbación de la producción, el refinado y la distribución.

¿Cuáles han sido las principales consecuencias de esa evolución del mercado del petróleo para la producción y el comercio? El nuevo aumento brusco de los precios del petróleo en 2005 se produjo en un momento de baja inflación general, debido a lo cual los cambios del precio nominal del petróleo se reflejaron en precios reales y relativos más elevados. El gráfico 1 ilustra esta situación. Los precios de los combustibles y de otros productos de las industrias extractivas de cada una de las tres economías a las que se hace referencia en el gráfico 1 aumentaron más de un tercio, mientras que los precios de importación de los productos agropecuarios y manufacturados casi se estancaron o aumentaron de forma moderada en 2005.

Gráfico 1
Precios de importación de los principales grupos de productos en determinadas economías, 2005
(Variación porcentual anual)



Fuente: OMC.

Hasta ahora el efecto negativo del aumento del precio del petróleo en el crecimiento económico mundial ha sido menos acusado que el que se produjo en períodos anteriores e inferior a lo que predecían la mayoría de los modelos de simulación.[6] Estos efectos menos perjudiciales se pueden explicar en función de cuatro factores: en primer lugar, el reciente aumento del precio del petróleo no es atribuible a una perturbación de la oferta sino a la fuerte demanda, lo que se considera menos perjudicial para la actividad económica. Un segundo factor es el coeficiente de utilización de petróleo más bajo en el crecimiento del PIB de los países de la OCDE gracias a un aumento de la eficiencia en el uso de la energía y al desplazamiento de la producción hacia los servicios, en que se utiliza menos energía que en otros sectores. Este hecho no se había tenido plenamente en cuenta en las simulaciones. El tercer factor es que los exportadores de petróleo tardaron menos tiempo que en anteriores crisis del petróleo en gastar sus mayores ingresos de exportación en importaciones de mercancías y servicios. Por último, se afirma que los exportadores de petróleo han invertido su mayor riqueza neta en obligaciones de sociedades anónimas y del Estado en los Estados Unidos y no en activos más líquidos, lo que ha contribuido a limitar el aumento de los tipos de interés a largo plazo y, en consecuencia, a mantener la inversión y el consumo.[7]

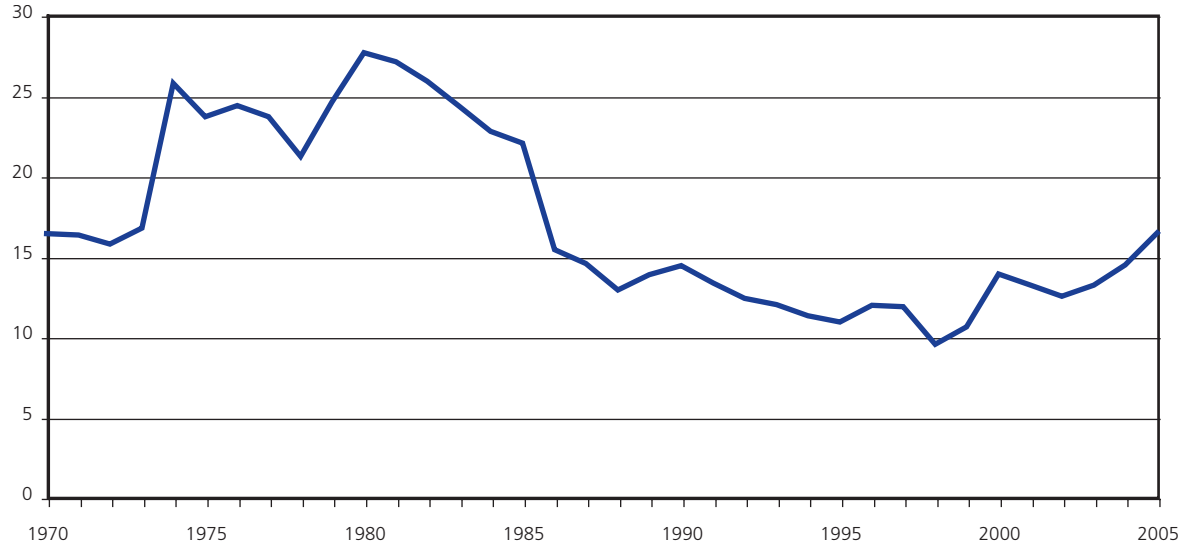
La repercusión de la evolución del mercado del petróleo en las corrientes comerciales internacionales es importante tanto por lo que se refiere a la composición sectorial del comercio de mercancías como a las corrientes comerciales regionales. La parte de los combustibles en las exportaciones mundiales de mercancías

6 FMI (2000), The impact of higher oil prices on the global economy; AIE (2004), Analysis of the impact of high oil prices on the global economy in IEA, Energy Prices and Taxes, segundo trimestre de 2004 y FMI (2003), Perspectivas de la economía mundial, abril de 2003.

7 OCDE, OECD Economic Outlook, diciembre de 2005.

alcanzó la mayor cota de los últimos 20 años y los países y regiones exportadores de petróleo han registrado aumentos de exportación de 2 dígitos en el transcurso de los tres últimos años (gráfico 2).

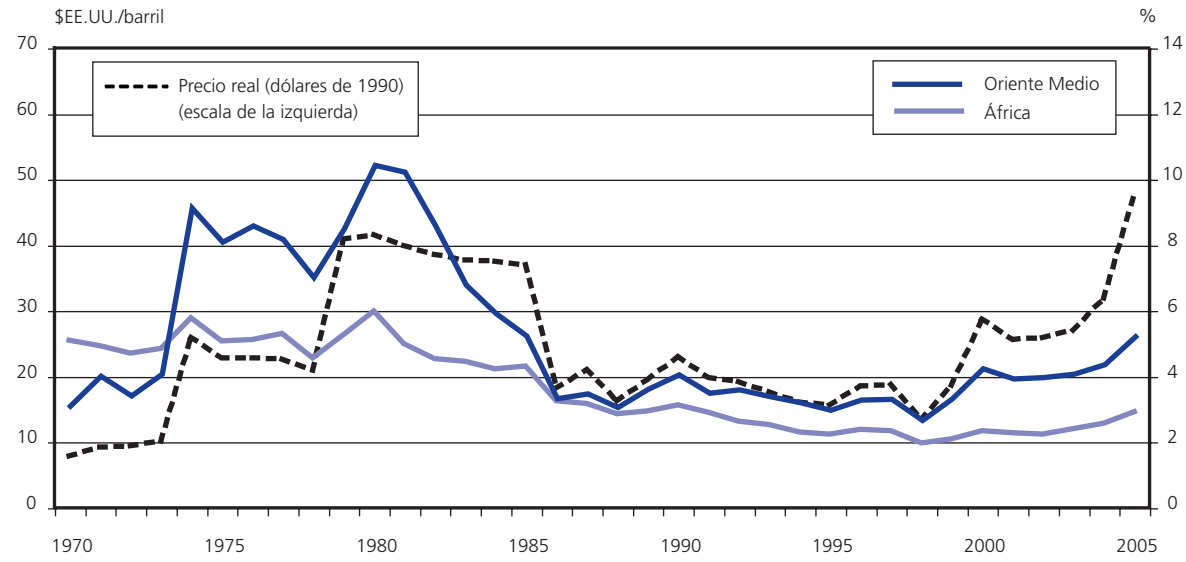
Gráfico 2
Parte correspondiente a los combustibles y productos de las industrias extractivas en las exportaciones mundiales de mercancías, 1970-2005
(Porcentaje)



Fuente: OMC.

Gracias al dinámico crecimiento de las exportaciones nominales de las regiones exportadoras de petróleo durante los tres últimos años, la participación de estos países en el comercio mundial fue mucho mayor. Es notable la estrecha relación que hay entre la parte del comercio mundial que corresponde a esos países y regiones y la evolución del precio del petróleo durante los últimos 35 años. El gráfico 3 indica que el auge de los precios reales del petróleo en 1974, 1990 y 2005 se corresponde fielmente con los niveles máximos de participación de Oriente Medio y África en las exportaciones mundiales de mercancías. Los niveles mínimos de los precios del petróleo en 1978, 1988 y 1998 también coinciden con los niveles mínimos de participación de esas regiones en las exportaciones.

Gráfico 3
Precio real del petróleo y participación de África y Oriente Medio en las exportaciones mundiales de mercancías, 1970-2005
(Dólares y porcentaje)



Nota: El precio real se obtiene deflactando el precio nominal de entrega inmediata del crudo del FMI por el índice de valores unitarios de las exportaciones mundiales de la OMC.
Fuente: Cálculos del FMI y la OMC.

Como contrapartida de los beneficios obtenidos por los exportadores de petróleo a causa del aumento de los precios de este producto, subieron las importaciones de combustible de los países que son importadores netos de petróleo. Sin embargo, como los combustibles representan una parte mucho menor de sus importaciones que de las exportaciones de los países exportadores de estos productos, la repercusión se observa de forma más destacada en la evolución de las balanzas comerciales. Los principales importadores netos de combustibles son la Unión Europea (25), el Japón, los Estados Unidos, la República de Corea y China. Todas estas economías, con la notable excepción de China, registraron un déficit más elevado o un menor excedente en su cuenta corriente porque el valor de sus importaciones aumentó más que el de sus exportaciones.

Como la energía es un insumo importante en el proceso de producción, el aumento de los precios del petróleo se transfiere en mayor o menor medida a otros grupos de productos y servicios, lo que depende principalmente del coeficiente de utilización de energía de esos bienes y servicios. Los precios del acero y los productos petroquímicos aumentaron más que los de otros productos manufacturados en cuya fabricación se utiliza menos energía. Asimismo, en los dos últimos años los precios de los servicios de transporte han registrado aumentos más elevados que los de los servicios relacionados con los viajes y los de otros servicios comerciales.

Aunque a corto plazo el aumento de los precios del comercio suele producir una participación mayor en el valor total, es probable que el efecto negativo de la demanda sobre el crecimiento erosione esos beneficios a medio y largo plazo. Los efectos de la evolución del mercado del petróleo no se limitan a la distribución sectorial y regional del comercio. El incremento de los costos de transporte también tiene una incidencia general en el comercio mundial. Los productos y servicios en los que el componente del costo de flete es elevado resultarán más afectados que otros bienes y servicios. En consecuencia, las corrientes comerciales a larga distancia y los productos con escaso valor añadido suelen ser, más vulnerables al incremento de los costos de transporte.

3. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS EN TÉRMINOS REALES POR REGIONES EN 2005

Todas las regiones participaron en la desaceleración del comercio mundial de mercancías, pues en cada una de las principales regiones las importaciones reales de mercancías aumentaron menos en 2005 que en 2004. Las importaciones de los países desarrollados importadores de petróleo -el Japón, la Unión Europea (25) y los Estados Unidos- aumentaron en 2005 menos de la mitad que en 2004. Las importaciones de los Estados Unidos aumentaron menos que el comercio mundial, a pesar de lo cual crecieron el doble que las de la Unión Europea (cuadro 2).

Cuadro 2
Evolución del PIB y del comercio de mercancías por regiones, 2004-05
(Porcentaje anual a precios constantes)

	PIB		Exportaciones		Importaciones	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
América del Norte	4,1	3,4	8,0	6,0	10,5	6,5
Estados Unidos	4,2	3,5	8,5	7,0	11,0	5,5
América Central y del Sur[a]	6,8	4,9	12,5	10,0	18,5	14,0
Europa	2,3	1,7	7,0	3,5	7,0	3,0
Unión Europea (25)	2,2	1,6	7,0	3,5	6,0	2,5
Comunidad de Estados Independientes	8,0	6,6	13,0	4,5	16,0	16,5
África y Oriente Medio	5,7	4,5	7,0	7,5	13,5	12,0
Asia	4,2	4,2	14,0	9,5	14,0	7,5
China	10,1	9,9	24,0	25,0	21,5	11,5
Japón[b]	2,3	2,8	10,5	1,0	7,0	2,5
Mundo	3,9	3,3	9,5	6,0	...	...

[a] Incluye el Caribe.
[b] Los datos correspondientes al volumen del comercio se basan en las estadísticas de aduanas del Japón. Los datos de las cuentas nacionales indican un crecimiento mucho mayor de las exportaciones e importaciones en 2005.
Fuente: OMC.

Junto con sus mediocres resultados económicos, el crecimiento del comercio de Europa registró un pronunciado descenso en 2005. Aunque la depreciación del euro, la libra británica y el franco suizo a lo largo del año mejoró la competitividad de los precios de los exportadores europeos en los mercados situados fuera de Europa, la expansión de las exportaciones reales de mercancías se limitó al 3,5 por ciento en 2005. Sin embargo, como tres cuartas partes de las exportaciones de Europa se destinan a países europeos, el crecimiento del comercio sólo se recuperará con el fortalecimiento de las corrientes comerciales intraeuropeas.

En América del Norte, las exportaciones e importaciones reales de mercancías aumentaron en torno al 6 por ciento, al mismo ritmo que el comercio mundial. El Canadá y México, que son países exportadores de petróleo, aumentaron sus importaciones reales con más rapidez que sus exportaciones, fenómeno inverso al que se produjo en los Estados Unidos. Por primera vez en ocho años, las exportaciones de mercancías de los Estados Unidos aumentaron con más rapidez que las exportaciones mundiales. La relativa fuerza de estas exportaciones estadounidenses puede atribuirse a la recuperación de los envíos de productos agropecuarios y al mantenimiento de las exportaciones de bienes de equipo.

Las exportaciones e importaciones de mercancías de América Central y del Sur siguieron figurando entre las corrientes comerciales más dinámicas en 2005. La fuerte demanda mundial y los elevados precios de sus principales productos básicos de exportación, junto con el vigoroso crecimiento económico de la región, estimularon las exportaciones e importaciones, que aumentaron en tasas de 2 dígitos.

Todas las grandes regiones exportadoras netas de petróleo -Oriente Medio, África y la CEI- registraron una expansión muy elevada de sus importaciones reales de mercancías, muy por encima del crecimiento del comercio mundial.

En Asía las exportaciones e importaciones de mercancías aumentaron el 9,5 por ciento y el 7,5 por ciento, respectivamente. La evolución del comercio en esta región queda determinada principalmente por los resultados de China. Se estima que, en 2005, las exportaciones de China volvieron a aumentar el 25 por ciento en términos reales, es decir, dos veces más que las exportaciones totales de Asia y que sus propias importaciones.

4. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS Y DE SERVICIOS COMERCIALES EN TÉRMINOS NOMINALES EN 2005

En 2005, el valor de las exportaciones mundiales de mercancías aumentó el 13 por ciento, a 10,1 billones de dólares EE.UU., y el de las exportaciones mundiales de servicios comerciales el 11 por ciento, alcanzando 2,4 billones de dólares EE.UU. En ambos casos, estos resultados representan una marcada desaceleración del crecimiento con respecto al año anterior. Por tercer año consecutivo, las exportaciones transfronterizas de servicios comerciales aumentaron menos que las exportaciones mundiales de mercancías (cuadro 3).

Cuadro 3
Exportaciones mundiales de mercancías y servicios comerciales, 2005
(Miles de millones de dólares y porcentaje)

	Valor	Variación porcentual anual			
	2005	2000-05	2003	2004	2005
Mercancías	10120	10	17	21	13
Servicios comerciales	2415	10	15	19	11

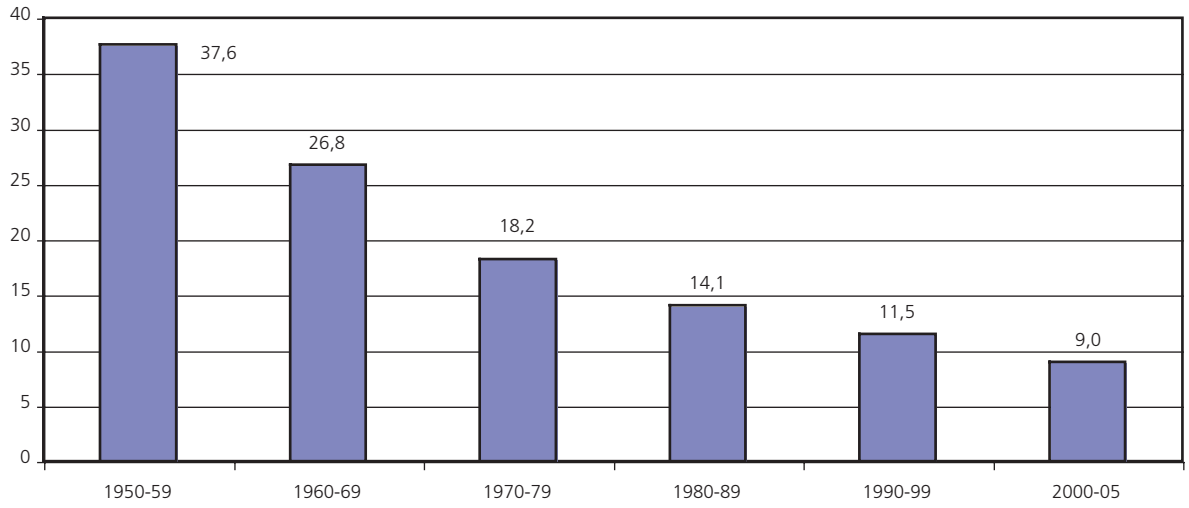
Fuente: OMC.

En la evolución del valor del comercio por sectores en 2005 se observaron notables variaciones en las tasas de expansión en 2005 debidas en gran parte a la evolución de los precios relativos. La debilidad y el estancamiento de los precios de los productos alimenticios, las materias primas agrícolas y los productos manufacturados contrastó con un nuevo y acusado aumento de los precios de los metales y combustibles. Como se indica en el gráfico 2, la parte de los combustibles y otros productos de las industrias extractivas en el comercio mundial de mercancías experimentó un acusado incremento hasta situarse en el 16 por ciento, el nivel más elevado desde 1985 e idéntico al registrado en 1970. En cambio,

la participación de los productos agropecuarios en las exportaciones mundiales de mercancías disminuyó a un nivel histórico sin precedentes de menos del 9 por ciento. Aunque la evolución reciente del precio del petróleo incidió notablemente en la ulterior reducción relativa de la parte de los productos agropecuarios en las exportaciones mundiales de mercancías, no hizo sino acentuar una prolongada tendencia a la baja. La participación de los productos agropecuarios (incluidos los productos elaborados) en las exportaciones mundiales de mercancías ha descendido sistemáticamente durante los seis últimos decenios, de más del 40 por ciento a comienzos del decenio de 1950 al 10 por ciento en los últimos años del de 1990, porque las tendencias relativas al volumen y a los precios han sido menos favorables que en el caso de otras mercancías (gráfico 4).[8]

Se estima que entre los productos manufacturados los mayores aumentos de valor correspondieron a los productos de hierro y acero, así como a los productos químicos. Aunque la demanda mundial de ordenadores y otros productos electrónicos se recuperó, el valor del comercio de estas categorías de productos no superó el de los productos manufacturados en general. Dicho de otra forma, los productos electrónicos aún no han recuperado el dinamismo que tuvieron en la expansión del comercio de manufacturas durante el decenio de 1990, cuando el valor de exportación de los productos electrónicos subió en promedio el 12 por ciento, el doble que el de todos los demás productos manufacturados. Asimismo, la información disponible a comienzos de 2006 indica que en 2005 la expansión del comercio mundial de textiles y prendas de vestir fue inferior a la media.

Gráfico 4
Parte correspondiente a los productos agropecuarios en las exportaciones mundiales de mercancías, 1950-2005
(Porcentaje, promedios del período)



Nota: Se utiliza la definición de productos agropecuarios de las Estadísticas del comercio internacional de la OMC, que difiere de la que se utiliza en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.
Fuente: OMC.

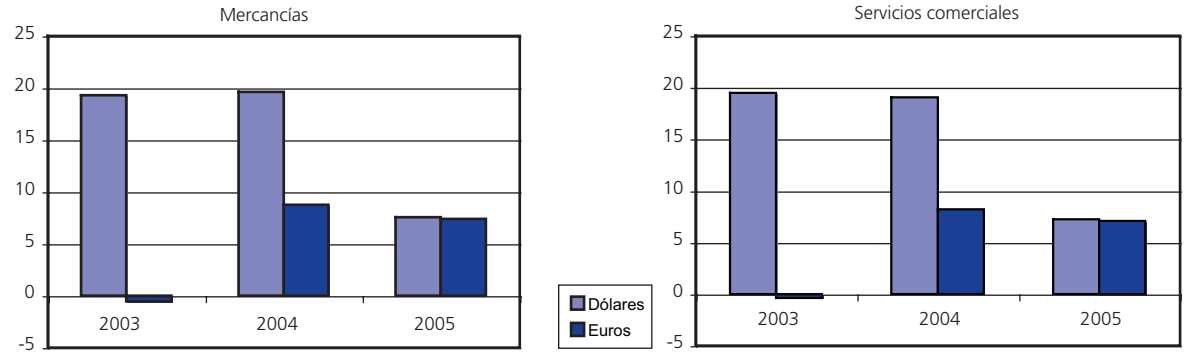
Entre las categorías generales de servicios comerciales (transporte, viajes y otros servicios comerciales), la tasa de expansión ha sido similar, oscilando entre casi el 10 por ciento en el caso de los servicios relacionados con los viajes y el 12 por ciento en el caso de los servicios de transporte. La relativa fuerza del valor de exportación de los servicios de transporte guarda estrecha relación con la evolución de los precios.

Las corrientes comerciales regionales medidas en dólares reflejan variaciones en el volumen, los precios y el tipo de cambio que, en ocasiones, son de carácter acumulativo y se compensan entre sí.

[8] La reducción de la participación de los productos agropecuarios no debe ocultar el hecho de que el comercio de este tipo de productos está aumentando. En efecto, el valor de las exportaciones mundiales de productos agropecuarios se multiplicó por 30 entre 1950 y 2005.

Europa, la principal región comerciante entre las regiones geográficas, fue la que registró un menor crecimiento de las exportaciones e importaciones, tanto de mercancías como de servicios comerciales, en 2005 (gráfico 1 del apéndice). Fue también la que experimentó una mayor desaceleración del crecimiento del comercio expresado en dólares. La desaceleración se explica, en su mayor parte, por la evolución del tipo de cambio. La expansión del comercio de mercancías y servicios comerciales medida en euros fue del 7 por ciento en 2005, cifra que es sólo moderadamente inferior a la de 2004 (gráfico 5).

Gráfico 5
Exportaciones de mercancías y servicios comerciales de Europa en términos nominales, en dólares y euros, 2003-05
(Variación porcentual)



Fuente: OMC.

En América del Norte, las exportaciones de mercancías y servicios comerciales aumentaron el 12 por ciento y el 10 por ciento, respectivamente, cifras que sólo son ligeramente inferiores a los promedios mundiales correspondientes. Las importaciones de servicios aumentaron en consonancia con las exportaciones de la región, pero el crecimiento de las importaciones de mercancías fue superior al de las exportaciones. En el transcurso de los cinco últimos años, las exportaciones de mercancías y servicios comerciales de la región han crecido la mitad que la media mundial, que se situó en el 10 por ciento. Aunque el aumento de las importaciones de mercancías, del 6 por ciento, fue una vez y media superior al de las exportaciones durante este período, no ha alcanzado todavía el nivel de crecimiento del comercio mundial, que se estima en el 10 por ciento (cuadros 1 y 2 del apéndice).

Oriente Medio, África y la CEI, que son los mayores exportadores netos de combustibles, se beneficiaron de un nuevo aumento de los precios del combustible y en 2005 aumentaron sus exportaciones de mercancías entre el 29 por ciento y el 36 por ciento. Gracias al importante incremento de los ingresos de exportación en 2004 y 2005, estas regiones pudieron incrementar sus importaciones de mercancías y servicios por encima de la media mundial.[9]

La importancia de la estructura por productos como determinante de los resultados de las exportaciones en 2005 se pone de relieve cuando se distingue entre los países africanos exportadores de petróleo y los que exportan otro tipo de productos. Las exportaciones de mercancías de Sudáfrica y los restantes países exportadores de África que no exportan petróleo han crecido en torno al 12 por ciento, cifra similar a la del crecimiento del comercio mundial de mercancías. En cambio, las exportaciones de los países africanos exportadores de petróleo han sido mucho más dinámicas y han aumentado el 45 por ciento, por efecto de la combinación de un mayor volumen de exportación y unos precios más elevados. Estos países registraron un superávit en el comercio de mercancías (f.o.b.-c.i.f.) superior a 100.000 millones de dólares EE.UU., en tanto que los países africanos importadores de petróleo registraron un déficit de 40.000 millones de dólares EE.UU. en 2005 (cuadro 1 del apéndice).

[9] Los datos preliminares indican que las importaciones de servicios aumentaron el 11 por ciento en Oriente Medio, igualando el crecimiento del comercio mundial de servicios.

La región de América Central y del Sur y el Caribe no sólo registró un crecimiento muy elevado del comercio de mercancías, de casi un 25 por ciento en 2005, sino también la mayor expansión del comercio de servicios comerciales de todas las regiones. El fuerte crecimiento económico, la evolución favorable de los precios de los productos básicos y la apreciación de los tipos de cambio contribuyeron a esta excelente evolución del valor nominal del comercio de la región.

En Asia, aunque el crecimiento de las exportaciones e importaciones de mercancías experimentó una brusca desaceleración en términos nominales, la tasa de expansión -del 15 por ciento y el 16 por ciento, respectivamente- siguió siendo algo más elevada que la del crecimiento del comercio mundial. Los resultados del comercio variaron notablemente entre los distintos exportadores de mercancías de Asia. China, el mayor país comerciante de la región, notificó un aumento de las exportaciones del 28 por ciento y, por primera vez, representó más de la cuarta parte de las exportaciones de mercancías de Asia.[10] En otros países de Asia, las exportaciones aumentaron el 11 por ciento, cifra inferior a la del crecimiento de las exportaciones mundiales de mercancías. Una de las tasas más bajas de crecimiento de las exportaciones se registró en el Japón (el 5 por ciento), y en cuatro países comerciantes de Asia oriental (Taipei Chino, Hong Kong, China, la República de Corea y Singapur), la expansión de las exportaciones sólo fue del 12 por ciento, menos de la mitad que en 2004. Pese a su fuerte economía, en 2005 el crecimiento de las importaciones de China disminuyó de forma aguda. Debido al aumento de los precios del petróleo, las importaciones de mercancías del Japón se incrementaron el 14 por ciento, casi tres veces más que sus exportaciones. La India comunicó un crecimiento de las importaciones del 35 por ciento, una de las tasas más elevadas de los países comerciantes de Asia (cuadro 1 del apéndice).

Por lo que respecta a los servicios comerciales, las exportaciones e importaciones de Asia han mostrado un dinamismo mucho mayor que el comercio mundial de servicios comerciales. La expansión del comercio de servicios en China y la India superó en un margen considerable la de otros países asiáticos, aunque actualmente la falta de información completa (China) y los cambios metodológicos en el sistema de registro (la India) impiden una comparación interanual precisa. El mayor importador de servicios de Asia, el Japón, conoció una situación de casi estancamiento de las importaciones de servicios comerciales a causa de la contracción de sus gastos en servicios relacionados con los viajes al extranjero.

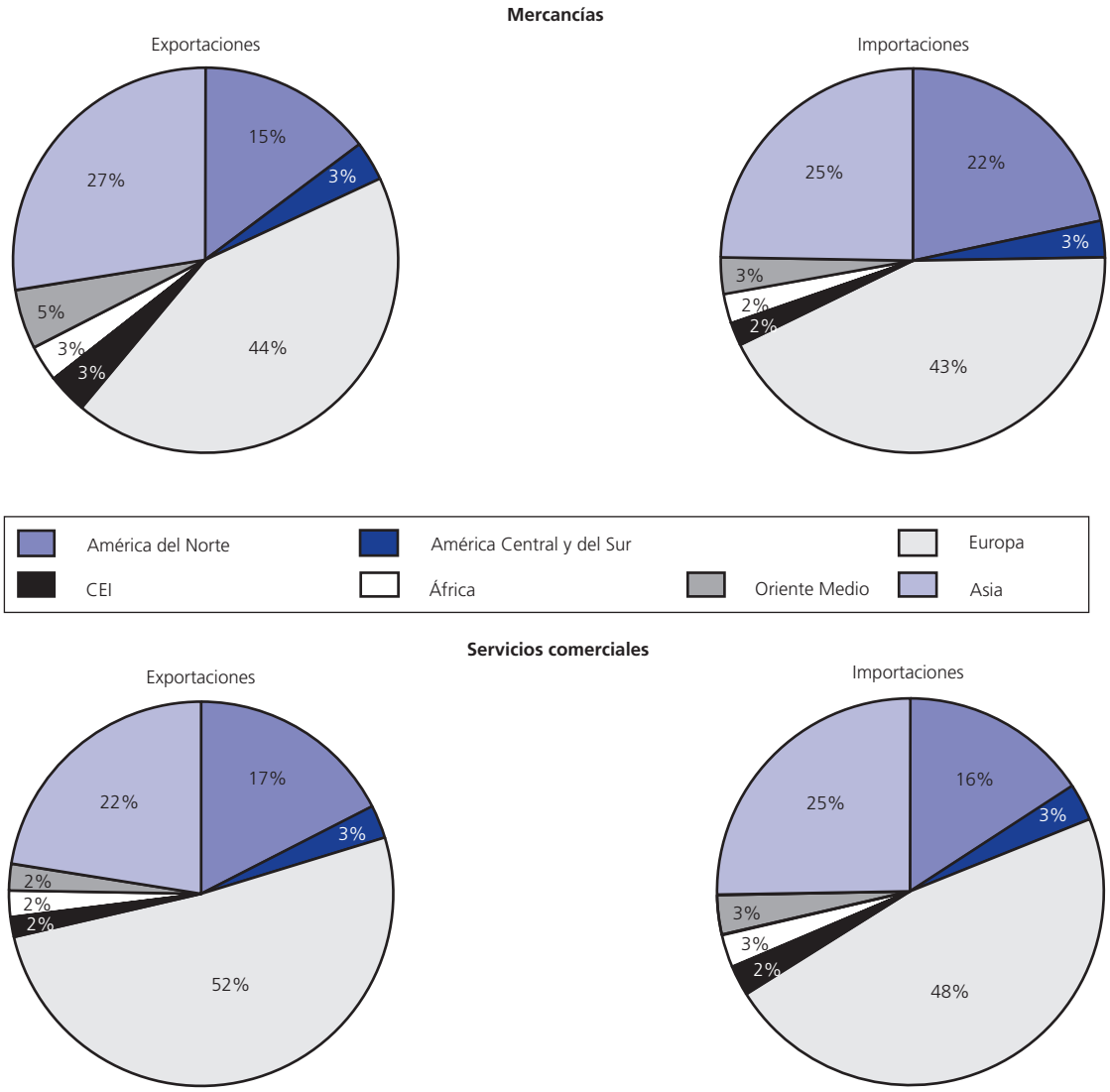
Como ha puesto de manifiesto el examen resumido de la evolución del comercio regional, pueden existir las mismas diferencias en los resultados comerciales dentro de una región que entre las principales regiones geográficas. Esta observación apunta hacia la necesidad de utilizar con prudencia los agregados comerciales regionales al analizar las corrientes comerciales, así como la necesidad de complementarlos con datos más desagregados siempre que sea posible.

[10] Hay un factor de doble cómputo en las estadísticas del comercio de mercancías de China, ya que algunos envíos registrados como exportaciones retornan posteriormente a China, donde se registran como importaciones. Si se excluyen estas corrientes (por valor de 55.000 millones de dólares EE.UU.) de las cifras notificadas que figuran en el cuadro 1 del apéndice, el crecimiento del comercio de China sería un punto porcentual menor en 2005. Véase información más detallada en OMC, Estadísticas del comercio internacional 2005 (recuadro 2).

Apéndice - Gráfico 1

Participación en el comercio mundial de mercancías y de servicios comerciales por regiones, 2005

(Porcentaje)



Fuente: OMC.

Apéndice - Cuadro 1
Comercio mundial de mercancías, por regiones y determinados países, 2005
(Miles de millones de dólares y porcentaje)

	Exportaciones					Importaciones				
	Valor	Variación porcentual anual				Valor	Variación porcentual anual			
	2005	2000-05	2003	2004	2005	2005	2000-05	2003	2004	2005
Mundo	10121	10	17	21	13	10481	10	17	22	13
América del Norte	1478	4	5	14	12	2285	6	8	16	14
Estados Unidos	904	3	5	13	10	1733	7	9	17	14
Canadá	360	5	8	16	14	320	6	8	14	14
México	214	5	3	14	14	232	5	1	15	12
América Central y del Sur[a]	351	13	15	29	25	294	7	6	28	22
Brasil	118	17	21	32	23	78	6	3	31	17
Otros América Central y del Sur[a]	232	11	12	28	26	216	8	7	27	24
Europa	4353	11	19	20	8	4521	10	20	20	9
Unión Europea (25)	3988	10	19	19	7	4120	10	20	20	8
Alemania	971	12	22	21	7	774	9	23	18	8
Francia	459	7	18	15	2	496	8	21	18	5
Reino Unido	378	6	9	14	9	501	8	13	20	6
Italia	367	9	18	18	4	380	10	20	19	7
Otros Europa Occidental	233	10	14	18	14	182	8	15	16	10
Suiza	126	9	15	18	6	121	8	15	16	9
Europa Sudoriental	132	21	29	34	17	219	19	33	36	18
CEI	342	19	27	36	29	216	21	27	31	25
Federación de Rusia	245	18	27	35	34	125	23	25	28	28
África	296	15	26	30	29	248	14	21	29	16
Sudáfrica	52	12	23	26	13	67	17	40	39	16
África menos Sudáfrica	244	16	26	31	33	181	13	16	26	16
Exportadores de petróleo[b]	166	18	33	41	45	63	17	17	34	17
No exportadores de petróleo	78	11	18	18	12	118	11	15	22	16
Oriente Medio	529	15	20	30	36	318	15	15	26	19
Asia	2773	11	19	25	15	2599	12	20	27	16
Japón	596	4	13	20	5	516	6	14	19	14
China	762	25	35	35	28	660	24	40	36	18
Cuatro países comerciantes de Asia Oriental[c]	731	9	19	25	12	676	8	15	27	14
India	90	16	16	33	19	132	21	26	37	35
Pro memoria:										
MERCOSUR (4)	163	14	19	28	20	113	5	11	38	18
ASEAN (10)	653	9	16	20	14	593	9	13	25	16
UE (25), comercio con terceros	1328	11	17	21	10	1460	10	19	21	14
UE (15)	3679	10	19	18	6	...	...	...	...	...
UE (nuevos miembros, 10)	309	20	29	34	16	...	...	...	...	...
Economías en desarrollo	3443	13	19	27	22	3024	12	17	28	17
Países en desarrollo de Asia	2050	13	21	27	18	1932	13	22	30	17

[a] Incluye el Caribe.
[b] Angola, Argelia, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, Libia, Nigeria, Sudán.
[c] Hong Kong; China; República de Corea; Singapur y Taipei Chino.
Nota: Véanse las notas técnicas para la composición de los grupos de países.
Fuente: OMC.

Apéndice - Cuadro 2
Comercio mundial de servicios comerciales por regiones y determinados países, 2005
(Miles de millones de dólares y porcentaje)

	Exportaciones					Importaciones				
	Valor	Variación porcentual anual				Valor	Variación porcentual anual			
	2005	2000-05	2003	2004	2005	2005	2000-05	2003	2004	2005
Mundo	2415	10	15	19	11	2361	10	14	18	11
América del Norte	420	5	5	11	10	373	7	9	15	10
Estados Unidos	353	5	5	11	10	289	7	8	15	10
Canadá	51	5	7	11	9	62	7	14	13	10
México	16	3	0	12	12	22	5	3	10	12
América Central y del Sur[a]	68	8	10	16	20	70	5	4	14	22
Brasil	15	11	9	21	28	22	7	6	12	38
Otros América Central y del Sur[a]	53	7	10	14	17	48	4	3	15	15
Europa	1233	11	19	19	7	1119	11	19	16	8
Unión Europea (25)	1104	11	19	19	7	1034	10	19	16	7
Alemania	143	12	20	15	7	199	8	19	13	4
Reino Unido	183	9	15	23	-1	150	9	13	20	4
Francia	114	7	15	12	4	103	11	20	18	7
Italia	93	11	19	17	13	92	11	20	10	15
Otros Europea Occidental	77	11	16	23	12	57	13	15	23	14
Suiza	45	10	15	24	9	25	10	11	25	7
Europa Sudoriental	52	12	35	23	15	29	13	27	30	19
CEI	40	18	16	23	20	58	20	17	24	18
Federación de Rusia	24	20	20	25	20	38	18	16	23	15
África	57	13	26	20	12	66	12	16	19	15
Sudáfrica	10	16	69	14	17	12	16	52	26	19
Oriente Medio	54	11	27	14	12	80	11	19	20	11
Asia	543	12	10	26	19	595	10	10	25	15
Japón	107	8	8	25	12	136	3	3	22	1
China	81	22	18	34	...	85	19	19	31	...
Cuatro países comerciantes de Asia Oriental[b]	175	8	9	18	9	165	8	8	21	10
India	68	33	21	66	...	67	29	23	53	...
Pro memoria:										
MERCOSUR (4)	23	8	13	21	25	31	4	8	15	32
ASEAN (10)	104	8	2	22	10	132	9	9	21	14

[a] Incluye el Caribe.
[b] Taipei Chino; Hong Kong, China; República de Corea y Singapur.
Nota: Véanse las notas técnicas para la composición de los grupos de países.
Fuente: OMC.

B ALGUNOS ACONTECIMIENTOS Y CUESTIONES COMERCIALES

1. EL COMERCIO DE LOS TEXTILES Y EL VESTIDO

El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) expiró el 1º de enero de 2005. Se manifestó gran interés, así como inquietud en las repercusiones que la eliminación de las restricciones contingentarias podría tener para la producción y el comercio. Era evidente para la mayoría de los observadores que habría quienes saldrían ganando gracias a la liberalización adicional en tanto que otros saldrían perdiendo. Es demasiado pronto para decir cómo será el mercado después del período relativamente breve en que podemos basar nuestras observaciones, pero en esta nota se examina lo que sabemos hasta ahora de la estructura del comercio desde que se eliminaron (buena parte de) las restricciones cuantitativas. Hay que hacer una salvedad: no cabe duda de que la expiración del ATV influyó en la estructura del comercio observada en 2005, pero no hemos elaborado un enfoque analítico riguroso para examinar los demás factores que también podrían influir en ella.

El comercio internacional de textiles y vestido ha desempeñado un importante papel en el proceso de desarrollo de muchos países y en su integración en la economía mundial. Hoy en día, el sector de los textiles y el vestido representa una parte importante de las exportaciones de mercancías de muchos países de ingresos medios y bajos. A los países en desarrollo como grupo correspondió más de la mitad de las exportaciones mundiales de textiles y vestido en 2004. No hay ninguna otra categoría de productos manufacturados en que los países en desarrollo ocupen tan buena posición como exportadores netos. Durante el período 2000-04 las exportaciones de textiles y vestido siguieron superando las exportaciones agrícolas en muchos países en desarrollo y globalmente. Sin embargo, los textiles y el vestido no constituyen un grupo de productos muy dinámico, y su participación en las exportaciones de mercancías de los países en desarrollo viene disminuyendo sin cesar desde 2000. En 2004, esa participación fue inferior al 10 por ciento. Una mayor liberalización del comercio de textiles es de gran interés para muchos países en desarrollo ya que mejora el acceso a los mercados en un sector en el que muchos de ellos tienen una ventaja comparativa. No obstante, a algunos países en desarrollo exportadores que se han beneficiado de un acceso preferencial a los mercados les preocupa la creciente competencia resultante del aumento de la liberalización.

Las restricciones contingentarias que acompañaban al ATV se aplicaban a las importaciones del Canadá, la Unión Europea y los Estados Unidos.[11] Estos tres mercados representan más de la mitad de las importaciones mundiales de textiles y vestido. Por consiguiente, podía esperarse que la supresión de los contingentes tuviera efectos importantes en las corrientes comerciales mundiales[12], aunque el final del régimen de contingentes del ATV no representó la eliminación completa de la protección existente en estos mercados, ya que se siguen aplicando promedios arancelarios relativamente elevados en el sector.[13] Con todo, el fin del régimen comercial especial que estuvo en vigor durante más de 40 años para los textiles y el vestido representó un importante paso adelante, tanto en términos de liberalización del comercio como de eliminación de los acuerdos comerciales negociados que infringían claramente las principales normas de la OMC.

A comienzos de 2005, China introdujo un impuesto a la exportación de varios productos textiles. Ese impuesto se incrementó en mayo y se abolió parcialmente en junio después de que los Estados Unidos y la UE pidieran que se impusieran nuevas restricciones a las exportaciones de textiles y vestido procedentes de China, su proveedor más importante. El fundamento jurídico de estas nuevas restricciones era el párrafo 242 del informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China a la OMC. Los nuevos contingentes son aplicables hasta finales de 2007 para la UE y hasta finales de 2008 para los Estados Unidos (véase el recuadro 1). Las importaciones de todos

[11] Anteriormente Noruega limitaba sus importaciones en el marco del ATV, pero había eliminado sus últimos contingentes el 1º de enero de 2001.

[12] La UE y los Estados Unidos representan cada uno alrededor de una cuarta parte de las importaciones mundiales si se excluye el comercio intracomunitario. Los tres mercados combinados representaron el 54 por ciento de las importaciones mundiales de textiles y vestido en 2004.

[13] Los promedios arancelarios de los textiles y el vestido (promedio aritmético de los tipos arancelarios NMF aplicados) son significativamente más elevados que los correspondientes al total de los productos no agrícolas (por ejemplo, el Canadá: 11,3 por ciento frente a 4 por ciento, la UE: 7,9 por ciento frente a 4 por ciento, y los Estados Unidos: 8,7 por ciento frente a 3,3 por ciento). Véase el Informe sobre el Comercio Mundial 2005 de la OMC, Perfiles arancelarios.

los demás proveedores (Miembros de la OMC) continuaron estando libres de restricciones cuantitativas en los mercados de la UE y los Estados Unidos. En 2005, hubo otros países que también aplicaron restricciones a los textiles chinos, utilizando la salvaguardia especial negociada como parte de las condiciones de adhesión de China a la OMC. No cabe duda de que estas medidas han frenado la expansión de las exportaciones chinas. A continuación examinaremos los cambios que se han producido en el nivel y la composición geográfica del comercio de textiles y vestido en 2005. También examinaremos brevemente lo sucedido con los precios, la producción y el empleo en la UE y en los Estados Unidos en el período posterior al ATV.

a) Evolución del comercio de los textiles y el vestido en 2005

Aunque la supresión de los contingentes mantenidos con arreglo al ATV creó condiciones más favorables para la expansión del comercio mundial de textiles y vestido, se estima que en 2005 el comercio de estos productos aumentó en valor un 5 por ciento, en comparación con el 12 por ciento registrado en 2004. Esta aminoración del ritmo en 2005 guarda relación con la desaceleración del crecimiento económico en los países desarrollados y en parte se debe a la baja del precio del dólar resultante de la evolución de los tipos de cambio.[14] Las exportaciones chinas de textiles y vestido aumentaron un 21 por ciento en 2005, algo más que en 2004, pero no tanto como en 2003. La participación de China en el comercio mundial de textiles y vestido ha aumentado y en 2005 llegó a un nuevo nivel máximo del 24 por ciento, si se incluye el comercio entre los miembros de la UE (25), y del 31 por ciento si se excluye ese comercio.

Un examen de la evolución de las exportaciones de textiles y vestido en los Estados Unidos y la UE (25) en 2005 demuestra que no hubo aceleración del crecimiento global de las importaciones, sino que se produjeron importantes desplazamientos entre los principales proveedores de cada mercado.

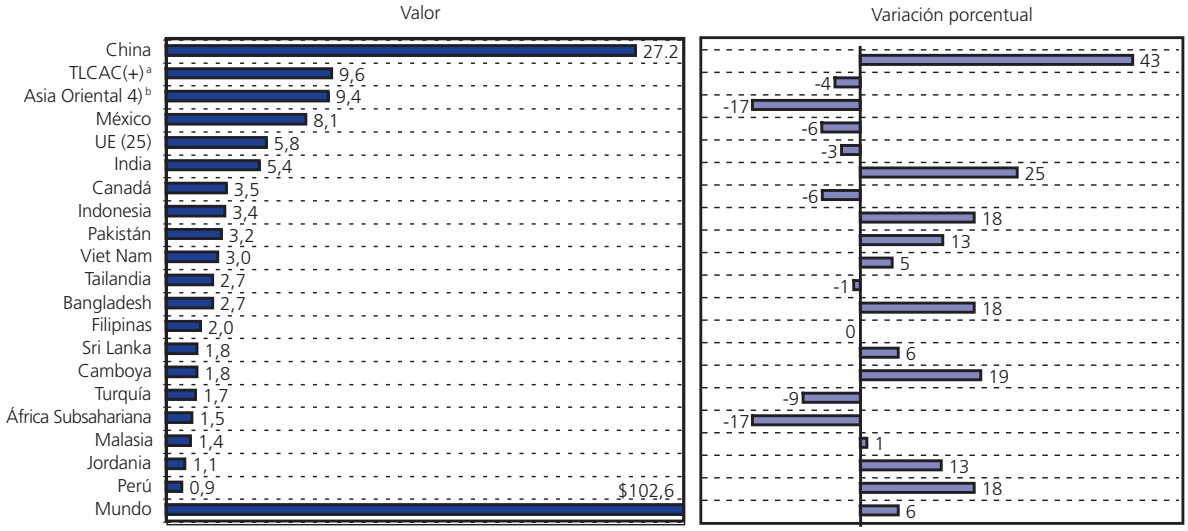
En 2005 las importaciones de textiles y vestido[15] de los Estados Unidos aumentaron un 6 por ciento, aproximadamente al mismo ritmo que en 2004 (para llegar a 103.000 millones de dólares EE.UU.). Las tasas de crecimiento de las importaciones procedentes de diferentes proveedores variaron considerablemente, oscilaron entre un aumento del 43 por ciento en el caso de China y una disminución del 24 por ciento de las importaciones procedentes de la República de Corea. Los datos relativos a las importaciones estadounidenses que se dan en el gráfico 1 muestran que -aparte de China- hay siete proveedores (cinco en Asia -la India, Indonesia, el Pakistán, Bangladesh y Camboya- más Jordania y el Perú) cuyos envíos aumentaron sus tasas de crecimiento de 2 dígitos, mientras que las exportaciones a los Estados Unidos procedentes de las economías en desarrollo de ingresos altos del Asia Oriental[16] registraron un descenso del 17 por ciento. Las importaciones procedentes de varios proveedores preferenciales disminuyeron en distinta medida. En tanto que las importaciones procedentes del África Subsahariana disminuyeron un 17 por ciento, las procedentes de los Estados miembros del TLCAN disminuyeron un 6 por ciento y las de los Estados miembros del TLCAN más la República Dominicana descendieron un 4 por ciento. Según los datos facilitados en el gráfico 1, hubo muchos proveedores que aumentaron su cuota de mercado, pero ninguno amplió su participación tanto como China. En cambio, hay muchos proveedores cuya participación ha disminuido y algunos de ellos han experimentado también una reducción absoluta de sus envíos.

[14] El tipo de cambio del dólar con respecto al euro disminuyó un 9 por ciento en 2004, lo que aumentó artificialmente las corrientes comerciales intraeuropeas medidas en dólares. Sin embargo, en 2005 este tipo de cambio no varió en promedio respecto del año anterior.

[15] Para el análisis del comercio de textiles hay diversas definiciones. En la presente reseña se definen las categorías de productos con arreglo a la revisión 3 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, según la práctica de las publicaciones periódicas de la OMC, las Estadísticas del Comercio Internacional y el Informe sobre el Comercio Mundial. Los textiles se definen según la División 65 de la CIIU y el vestido según la División 84 de la CIIU.

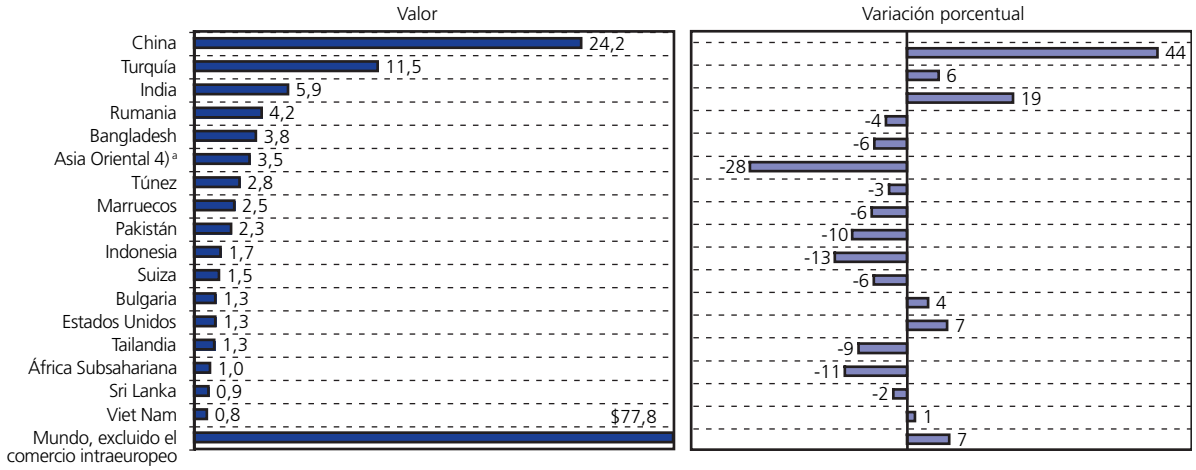
[16] Hong Kong, China; República de Corea; Macao, China; y Taipei Chino.

Gráfico 1
Importaciones estadounidenses de textiles y vestido por país y región, 2005
(Miles de millones de dólares y porcentajes)



[a] Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.
[b] Hong Kong, China; Rep. de Corea; Macao, China; y Taipei Chino.
Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Oficina del Censo, Estadísticas del Comercio Internacional.

Gráfico 2
Importaciones de textiles y vestido de la Unión Europea (25) por país y región, enero a octubre de 2005
(Miles de millones de dólares y porcentajes)



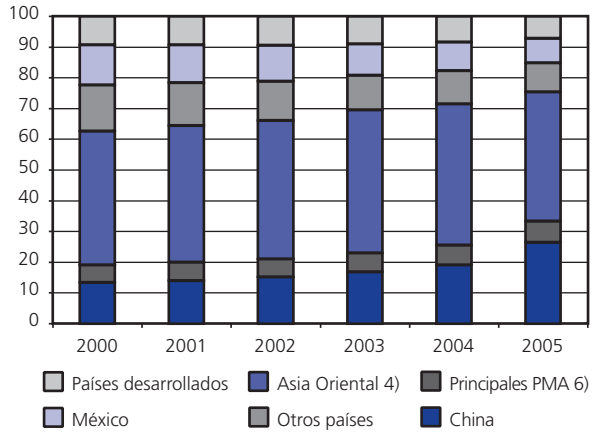
[a] Hong Kong, China; Rep. de Corea; Macao, China y Taipei Chino.
Fuente: Eurostat.

Si se examina el mercado de importación de los textiles y vestido de la UE (25)[17] en 2005, se observan algunos rasgos similares a los observados en el caso de los Estados Unidos. En primer lugar, el aumento general en los 10 primeros meses fue de casi el 7 por ciento. Esta tasa de crecimiento fue tan fuerte como la de los Estados Unidos, pero menor que la registrada en 2004. En segundo lugar, al igual que en el caso de los Estados Unidos, los mayores aumentos de las importaciones notificados son los correspondientes a China y la India. En tercer lugar, se observan grandes disminuciones de las importaciones procedentes de las economías en desarrollo de ingresos altos del Asia Oriental y de las economías subsaharianas.[18] Las importaciones de la UE (25) procedentes

[17] Excluido el comercio entre los miembros de la UE (25), que representa aproximadamente la mitad de las importaciones totales de la UE (25) y que disminuyó un 2 por ciento en los 10 primeros meses de 2005.

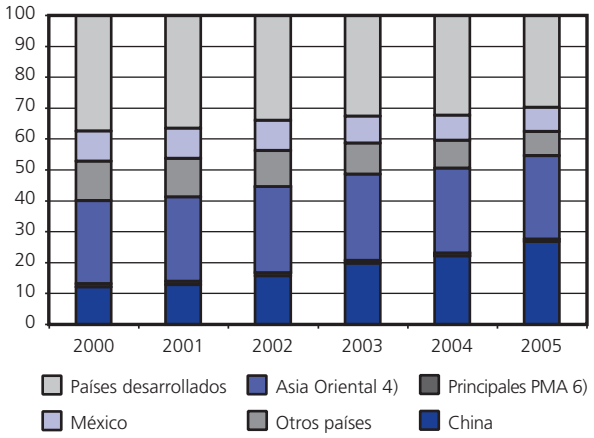
[18] Pueden observarse amplias variaciones en el crecimiento de las importaciones de los países subsaharianos. Las importaciones de la UE (25) procedentes de Madagascar aumentaron el 15 por ciento a 200 millones de dólares EE.UU., las procedentes de Mauricio, el mayor proveedor del África Subsahariana, disminuyeron el 15 por ciento, y las procedentes de los demás países combinados disminuyeron el 18 por ciento.

Gráfico 3
Estructura regional de las importaciones estadounidenses de textiles por región, 2000-05
(Porcentajes de participación)



Principales PMA 6): Bangladesh, Camboya, Lesotho, Madagascar, Haití y Nepal.
Asia Oriental 4): Hong Kong, China; Rep. de Corea; Macao, China; y Taipei Chino.
Países desarrollados: Canadá, Europa, Australia, Japón, y Nueva Zelandia.
Fuente: División de Estadísticas de las Naciones Unidas, base de datos Comtrade y Oficina del Censo, Estadísticas.

Gráfico 4
Estructura regional de las importaciones estadounidenses de vestido por región, 2000-05
(Porcentajes de participación)



Principales PMA 6): Bangladesh, Camboya, Lesotho, Madagascar, Haití y Nepal.
Asia Oriental 4): Hong Kong, China; Rep. de Corea; Macao, China; y Taipei Chino.
Países desarrollados: Canadá, Europa, Australia, Japón, y Nueva Zelandia.
Fuente: División de Estadísticas de las Naciones Unidas, base de datos Comtrade y Oficina del Censo, Estadísticas.

de los principales interlocutores comerciales preferenciales geográficamente próximos registraron resultados diversos, con aumentos moderados de las importaciones procedentes de Turquía y Bulgaria, frente a la disminución de las procedentes de Rumania, Túnez y Marruecos. En contraste con los incrementos de 2 dígitos registrados en las importaciones de los Estados Unidos, en 2005 las importaciones de textiles y vestido de la UE (25) procedentes de Bangladesh, Camboya, Indonesia y el Pakistán disminuyeron (véase el gráfico 2).

En general se preveía un rápido aumento de la participación en las importaciones de los proveedores que anteriormente eran objeto de restricciones. En el caso de China, los acontecimientos ocurridos en 2005 sólo acentuaron una tendencia ya existente hacia una mayor participación de las exportaciones chinas en el comercio mundial. Esta tendencia ya se apreciaba desde hacía cuatro años o más. En ese mismo período, las economías en desarrollo de ingresos altos de Asía, así como los países desarrollados, registraron una disminución de su participación en el comercio (véanse el gráfico 3 y el gráfico 4 relativos a las importaciones de los Estados Unidos). En otras palabras, el fuerte aumento de las importaciones de productos textiles y de vestido procedentes de China efectuadas por los Estados Unidos y la UE refleja en buena parte un desplazamiento entre los proveedores.

Un estudio del nivel general de las importaciones encubre cambios más perturbadores a un nivel desagregado. Los súbitos aumentos de las importaciones de determinadas categorías de textiles y vestido observados en los primeros meses de 2005 se concentraron en un subconjunto de productos en cuyo caso las restricciones contingentarias del ATV habían limitado considerablemente las exportaciones chinas hasta el final de 2004. En las siete categorías de productos respecto de las cuales los Estados Unidos invocaron medidas de salvaguardia y aplicaron nuevas restricciones cuantitativas, en 2004 la participación de China en las importaciones estadounidenses en promedio fue inferior al 4 por ciento (en términos de valor). En algunas otras categorías que habían sido objeto de menos restricciones, como las prendas de vestir y guantes para bebés, la participación de China en las importaciones de los Estados Unidos superó el 50 por ciento en 2004. Por consiguiente, no es sorprendente que para el grupo de categorías sometidas a estrictas restricciones, las importaciones de los Estados Unidos procedentes de China se triplicaran en los nueve primeros meses de 2005. En todas las demás categorías, las importaciones de los Estados Unidos procedentes de China aumentaron el 46 por ciento durante el mismo período. En la UE, en el primer trimestre de 2005 se produjo un incremento súbito del 168 por ciento del valor en dólares de las importaciones con respecto a las nueve categorías para las cuales se adoptaron medidas de salvaguardia en mayo, en comparación con un

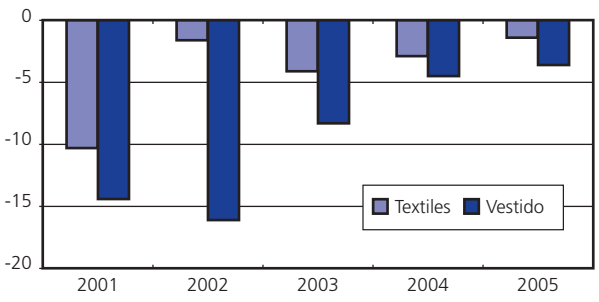
aumento de sólo el 17 por ciento para todas las categorías restantes. También en este caso la participación de China en las importaciones extrarregionales de la UE (25) fue de menos del 10 por ciento para este grupo de productos en 2004.

En el tercer trimestre los efectos de las restricciones sobre las exportaciones chinas en los Estados Unidos y la Unión Europea aún eran limitados. En ese trimestre, las exportaciones chinas de textiles y vestido al mundo aumentaron un 26 por ciento interanual, a un ritmo algo más rápido que en la primera mitad de 2005. Sin embargo, en el cuarto trimestre, la expansión de las exportaciones chinas de textiles y vestido experimentó una notable desaceleración, al 12 por ciento.

En el tercer trimestre de 2005 las ventas de textiles y vestido de China a la Unión Europea aumentaron casi el 50 por ciento, algo más que en el primer semestre, en tanto que en ese mismo período en los Estados Unidos ya podía observarse una desaceleración del crecimiento de las importaciones procedentes de China. La participación de China en las importaciones estadounidenses de textiles y vestido se estabilizó en un 27 por ciento en el tercer trimestre de 2005 y después disminuyó.

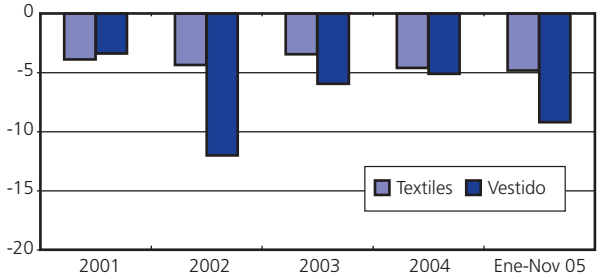
Los países importadores han justificado la reintroducción de límites cuantitativos a un único proveedor invocando la amenaza de desorganización del mercado. Un elemento de desorganización del mercado se refiere a la producción y el empleo en el mercado interno. El gráfico 5 muestra la evolución de la producción estadounidense de textiles y prendas de vestir desde 2000. De 2000 a 2004, se contrajo cada año salvo en 2002, cuando se estancó. En los seis primeros meses de 2005, la producción estadounidense de prendas de vestir experimentaba una disminución interanual del 6,5 por ciento, ligeramente mayor que la registrada en 2004, pero menor que la correspondiente a cada año desde 1999. Con respecto a la producción de textiles, el descenso se limitó al 2,2 por ciento, una tasa menor que la del año anterior. En la segunda mitad de 2005, la disminución de la producción se redujo para llegar a un descenso anual medio en 2005 inferior al de 2004. El empleo en el sector estadounidense de los textiles y el vestido viene disminuyendo ininterrumpidamente desde hace 10 años, en forma más pronunciada en caso del vestido que en el de los textiles. En el sector del vestido, el empleo disminuyó más de dos tercios, de 820.000 en enero de 1995 a 280.000 en octubre de 2005. Aunque el empleo estadounidense en el sector de las prendas de vestir siguió disminuyendo en la primera mitad de 2005 -casi el 10 por ciento respecto del nivel del año anterior- este descenso fue, pese a todo, algo menos espectacular que el descenso medio observado durante los 10 últimos años. Los datos del empleo y los de la producción apuntan a una importante disminución estructural a largo plazo del sector estadounidense de los textiles y las prendas de vestir, que las restricciones selectivas aplicadas a las importaciones han podido demorar en cierta medida, pero no han detenido.

Gráfico 5
Producción de textiles y vestido de los Estados Unidos, 2001-05
(Variación porcentual)



Fuente: Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Reserve Statistical Release, 17 de enero de 2006 (puede consultarse en: www.federalreserve.gov/releases/G17).

Gráfico 6
Producción de textiles y vestido de la Unión Europea (25), 2001-05
(Variación porcentual)



Fuente: Eurostat.

La producción de textiles y vestido de la UE también registró una clara tendencia descendente en el período comprendido entre 2000 y 2004 (gráfico 6). La caída acumulada de la producción en los cuatro años fue del 15 por ciento para los textiles y el 25 por ciento para el vestido. En la primera mitad de 2005, el descenso de la producción fue más pronunciado que el año anterior (con una

disminución del 5 por ciento en los textiles y del 10 por ciento en el vestido). En el tercer trimestre, tras la introducción de nuevas restricciones a las importaciones, la tasa de descenso disminuyó algo (al 4 por ciento y el 8 por ciento, respectivamente). En cuanto al empleo en la UE, la caída observada durante el período comprendido entre 2000 y 2004 fue más pronunciada en el caso de los textiles que en el del vestido. Estas tendencias divergentes continuaron en la primera mitad de 2005, ya que la disminución del empleo en el sector de los textiles se desaceleró mientras que el del vestido se aceleró; llegó al 7,6 por ciento interanual en el segundo trimestre.

Tanto los datos relativos a la producción como los relativos al empleo indican que la situación competitiva del sector de los textiles en Europa y los Estados Unidos es más favorable que la del sector del vestido. Hay tres factores que podrían explicar por qué es así. En primer lugar, la producción de textiles exige una mayor intensidad de capital que la del vestido, lo que reduce la ventaja de los países de bajos salarios frente a los países de altos ingresos. En segundo lugar, la producción de algunos textiles está destinada a los mercados de productos (como los textiles para usos técnicos), en los que el crecimiento de la demanda es mayor que en el caso del vestido.[19] En tercer lugar, los acuerdos comerciales preferenciales con normas de origen específicas tienden a apoyar el sector de los textiles situado en estos dos mercados.

La evolución de los precios del comercio internacional de textiles y vestido puede observarse a diferentes niveles. Al examinar los precios generales de importación de los textiles y el vestido, se observa que entre 2000 y 2004 los precios de importación de los Estados Unidos (y Alemania) en estas dos categorías evolucionaron a un ritmo ligeramente más rápido que los de todos los productos manufacturados. Los precios de los textiles aumentaron algo más que los del vestido (cuadro A28, Estadísticas del comercio internacional 2005). En los nueve primeros meses de 2005, los precios de importación a los Estados Unidos de los textiles y el vestido procedentes de todas las fuentes permanecieron básicamente inalterados, mientras que los precios de otros productos manufacturados aumentaron ligeramente con respecto al nivel del año anterior. Esta información de precios no respalda la opinión de que la supresión de los contingentes tuvo un notable efecto negativo en los precios al nivel de rama de producción. Sin embargo, las investigaciones detalladas a nivel de producto (en el que se examinaron las medidas de salvaguardia) pusieron de relieve que el precio unitario de los productos originarios de China disminuyó súbitamente en 2005. A pesar de esa baja tan pronunciada, los valores unitarios de los productos chinos no necesariamente cayeron por debajo de los precios de productos similares importados de todas las demás fuentes en 2005 -en la mayoría de los casos los precios chinos fueron superiores en 2004-. A pesar de su descenso, los valores unitarios chinos continuaron siendo más elevados que los de las importaciones procedentes de todas las demás fuentes en tres de siete categorías de textiles durante los nueve primeros meses de 2005. Los efectos de China en el promedio de los precios de las importaciones estadounidenses procedentes de todas las fuentes fueron moderados. En cuatro de siete categorías, los valores unitarios medios disminuyeron entre el 1 y el 5 por ciento y en una categoría aumentaron el 3,5 por ciento. Sin embargo, respecto de los hilados de algodón, el valor unitario medio disminuyó el 17 por ciento. Esta disminución es atribuible en gran medida a la caída de los precios del algodón experimentada durante el mismo período. En general, el aumento de las importaciones de productos chinos sólo ejerció una presión moderada a la baja sobre los precios de los productos textiles en el mercado de los Estados Unidos.[20]

Los efectos moderados del súbito aumento de las importaciones de textiles chinos en los niveles de precios también se confirman en lo que respecta al mercado de la UE. Según la Comisión de la UE, los precios al por menor registraron pequeñas variaciones. Los precios al productor no variaron en el sector de los textiles y aumentaron ligeramente para el vestido. En los nueve primeros meses de 2005, los precios al productor aumentaron a un ritmo un poco más rápido que en 2004. La estabilidad general de los precios al por menor al productor contrasta con la disminución observada en los valores unitarios de exportación de los productos textiles y de vestido procedentes de China, respecto de los cuales se iniciaron medidas de salvaguardia en mayo de 2005. Para las nueve categorías de que se trata, las disminuciones de los precios medidas en euros

19 "Se estima que los textiles para usos técnicos están creciendo a una tasa de aproximadamente el doble de la de los textiles destinados a la industria del vestido, en la que las tasas de crecimiento han sido de aproximadamente el 2 por ciento anual en los últimos años" (Audet, 2004).

20 Los precios minoristas de las prendas de vestir en los Estados Unidos disminuyeron menos del 1 por ciento en 2005, o la mitad del descenso anual medio registrado en los cuatro años precedentes.

oscilaron entre un -5 por ciento y un 36 por ciento, y en promedio fueron del 22 por ciento (promedio aritmético). Una explicación del limitado efecto de China en el nivel general de precios puede hallarse en el valor de las importaciones de estas categorías procedentes de China (5.300 millones de euros) en comparación con el total de las importaciones de textiles y vestido en la UE (25) (54.500 millones de euros). Los precios de las importaciones de textiles procedentes de China no supervisadas, que ascendieron a 11.100 millones de euros, es probable que hayan sido más estables que los precios de los productos supervisados.

La expansión del comercio mundial de textiles en los próximos años estará impulsada principalmente por el aumento del gasto de los consumidores en los Estados Unidos y Europa. El gasto de los consumidores en vestido (y calzado) en los Estados Unidos aumentó con mucha más rapidez que el consumo general durante los tres últimos años, lo que cimentó el crecimiento de las importaciones. No es seguro que se pueda mantener este crecimiento dinámico. Los nuevos contingentes introducidos en 2005 limitarán la expansión de las ventas de textiles chinos a los mercados de los Estados Unidos y la UE en 2006 y 2007. Sin embargo, las tasas anuales de crecimiento de estos contingentes son muy superiores a las tendencias de la demanda de importación en el pasado, por lo que cabe esperar que la participación de China en las importaciones de estos dos mercados aumente durante los próximos años. Esto supone que predominarán las presiones competitivas sobre los dos mayores mercados de importación de textiles y vestido del mundo.

Recuadro 1: Algunas medidas de política comercial adoptadas en el sector de los textiles en 2005

Estados Unidos:[1]

27 de abril	El Comité para la Aplicación de los Acuerdos Textiles (CITA) de los Estados Unidos acordó considerar las solicitudes de medidas de salvaguardia sobre las importaciones procedentes de China para siete categorías de productos textiles y de vestido. Se invita al público a formular observaciones sobre esta solicitud en el proceso de examen.[2]
23 de mayo	El CITA solicita negociaciones bilaterales sobre los textiles con el Gobierno de China y establece límites para las importaciones de (siete) categorías de textiles originarios de China. Los contingentes que limitan las importaciones comienzan el 23 de mayo y se siguen aplicando hasta el 31 de diciembre de 2005. Las consultas y la aplicación de los contingentes se basan en el párrafo 242 del acuerdo de adhesión de China a la OMC. En virtud de este párrafo, los Miembros de la OMC que consideren que las importaciones de productos textiles y de vestido de origen chino causan una desorganización del mercado y amenazan con obstaculizar el desarrollo ordenado del comercio de esos productos pueden solicitar que se celebren consultas con el Gobierno de China, con miras a atenuar o evitar esa desorganización del mercado. Al recibir la solicitud, China convino en mantener sus envíos a un nivel no superior al 7,5 por ciento por encima de la cuantía ingresada en los 12 últimos meses.
8 de noviembre	El Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales y el Ministro de Comercio de la República Popular de China firman el Memorando de Entendimiento. Su objetivo es limitar las exportaciones procedentes de China y las importaciones a los Estados Unidos de productos textiles y de vestido de origen chino en 2006, 2007 y 2008. Respecto de 21 categorías, se fijan niveles cuantitativos para cada año. Los contingentes de 2006 permiten un aumento de entre el 173 y el 640 por ciento entre 2004 y 2006 (para las categorías más restringidas). Para todos los productos abarcados, los aumentos cuantitativos oscilan entre el 12,5 por ciento y el 16 por ciento en 2007 y entre el 15 y el 17 por ciento en 2008.

Unión Europea:[3]

29 de abril	La Comisión Europea inicia investigaciones sobre pruebas de la desorganización del mercado causada por las importaciones procedentes de China en nueve categorías de textiles.
25 de mayo	La Comisión Europea celebra consultas formales con el Gobierno de China de conformidad con el párrafo 242 del acuerdo de adhesión de China a la OMC con miras a abordar la desorganización del mercado.
10 de junio	Se firma el Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y el Ministro de Comercio de la República Popular de China sobre la exportación de determinados productos textiles y de vestido a la Unión Europea. Este Memorando limita el crecimiento de la exportación de textiles a la Unión Europea respecto de 10 categorías para los años 2005, 2006 y 2007. Para la mayoría de las categorías las tasas de crecimiento de las cantidades anuales oscilan entre el 10 por ciento y el 12,5 por ciento respecto del nivel de importación de un año de base, de abril de 2004 a marzo de 2005.[4] La Comisión Europea conviene en proceder con moderación en lo relativo a la aplicación de los derechos de la UE de conformidad con el párrafo 242 respecto de las categorías de textiles que no están restringidas hasta 2007, y respecto de todos los productos textiles en 2008. A diferencia del Memorando de Entendimiento firmado entre los Estados Unidos y China, no se fijan límites cuantitativos a las exportaciones de China a la Unión Europea para 2008.

China:[5]

1º de enero	El Ministerio de Hacienda de China introduce unilateralmente un derecho de exportación específico aplicable a 148 productos de textiles y vestidos (8 dígitos).
20 de mayo	El Ministerio de Hacienda anuncia que, con efecto a partir del 1º de junio de 2005, se incrementarán los impuestos a la exportación aplicables a 74 productos de textiles y vestido (nivel de 8 dígitos), se reducirán los que se imponen a otros 3, se eliminarán los aplicables a 2, y se añadirá un producto más.
30 de mayo	Con efecto a partir del 1º de junio de 2005, China revocó los derechos de exportación aplicables a 79 productos de textiles y vestido.
10 de junio	El Ministerio de Comercio de China firma un Memorando de Entendimiento con la Comisión de la UE.
21 de julio	La vinculación de la moneda china con el dólar de los Estados Unidos se reemplaza por una vinculación con una cesta de monedas que conduce a una apreciación moderada del renminbi.
25 de julio	China anuncia la eliminación de los impuestos a la exportación de 17 productos de textiles y vestido, que están sujetos a restricciones cuantitativas sobre la base del Memorando de Entendimiento con la Comisión de la UE.
8 de noviembre	El Ministerio de Comercio de China firma un Memorando de Entendimiento con el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales.
13 de diciembre	El Ministerio de Hacienda de China anuncia que suspenderá todos los impuestos a la exportación de productos textiles para el 1º de enero de 2006.

Otros acontecimientos:

En la primera mitad de 2005, se iniciaron y notificaron a la OMC 14 investigaciones antidumping en el sector de los textiles (sección XI del SA), dos menos que en la primera mitad de 2004. En los seis primeros meses de 2005 no se notificó la iniciación de ninguna medida compensatoria en este sector.

Septiembre — Colombia comunica a la OMC medidas de salvaguardia provisionales aplicables a las importaciones de productos textiles originarios de China. (Las medidas adoptadas se basan en las salvaguardias de transición para productos específicos previstas en el Protocolo de Adhesión a la OMC de China.)

Diciembre — Según informes de prensa el Brasil examina restricciones sobre las exportaciones de textiles de China al Brasil. (El 14 de febrero de 2006 se firmó un acuerdo de limitación de las importaciones, que abarca ocho categorías (que comprenden 70 productos), acuerdo que estará en vigor hasta el final de 2008.)

---

1 La información sobre las medidas de política comercial de los Estados Unidos se ha tomado del sitio Web de la Oficina para los Textiles de los Estados Unidos (http://otexa.ita.doc.gov/msrpoint.htm) y el del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales: http://www.ustr.gov/Trade_Sectors/Textiles_Apparel/ Section_Index.html.

2 En la segunda mitad de 2004, el CITA no aceptó considerar varias solicitudes similares.

3 La información sobre las medidas de política comercial de la UE se ha tomado del sitio Web de la Comisión Europea: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/textile/ index_en.htm.

4 Para dos categorías (4 y 115), el año de base es de marzo de 2004 a abril de 2005, y para otras tres categorías (5, 6 y 7) el crecimiento anual se limita al 8 por ciento en 2005.

5 Ministerio de Comercio de China (http://english.mofcom.gov.cn/), Ministerio de Hacienda de China (http://www.mof.gov.cn/index.htm) y otras fuentes.

2. PAGOS E INGRESOS INTERNACIONALES POR CONCEPTO DE REGALÍAS Y DERECHOS DE LICENCIA, 1995-2004

Se dispone de poca información cuantitativa respecto de los pagos internacionales relativos a los derechos de propiedad intelectual. En la presente sección se examina la información disponible sobre las transacciones internacionales referentes a regalías y derechos de licencia. En diversas ocasiones algunos países en desarrollo han expresado su preocupación por el aumento de estos tipos de pagos que se produciría como resultado del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la OMC. Sin embargo, parece que los países en desarrollo no situados en el Asia Oriental tienen una participación muy pequeña en los pagos mundiales en concepto de regalías y derechos de licencia, que en gran medida se efectúan entre países desarrollados.

Las estadísticas de la balanza de pagos proporcionan información sobre las corrientes internacionales de regalías y derechos de licencia, y las definen como los "pagos efectuados y recibidos entre residentes y no residentes en relación con el uso autorizado de activos intangibles no financieros, no producidos y derechos de propiedad (como patentes, derechos de autor, marcas registradas, procesos industriales, concesiones, etc.) y con el uso, mediante acuerdos de licencia, de originales o prototipos producidos (como manuscritos y películas)".[21] Los pagos e ingresos por la compra o venta de bienes y derechos están excluidos y se registran como transacciones de la cuenta de capital. A pesar de que el registro de las mencionadas transacciones plantea muchas dificultades estadísticas, los datos disponibles permiten esbozar a grandes rasgos algunos de los acontecimientos ocurridos en los últimos años.

Sobre la base de la información disponible proporcionada en las estadísticas nacionales de la balanza de pagos, se ha estimado que en 2004 los pagos mundiales en concepto de regalías y derechos de licencia ascendieron a 130.000 millones de dólares EE.UU.[22] La parte de los pagos en concepto de regalías y derechos de licencia en el comercio mundial de servicios comerciales mundiales fue del 6 por ciento en 2004. Entre 2000 y 2004, se estima que la tasa de crecimiento de los pagos mundiales en concepto de regalías y derechos de licencia ha sido del 11 por ciento: una tasa anual aproximadamente similar a la de expansión del comercio de servicios comerciales (alrededor del 9 por ciento).[23] Se pagan regalías y derechos de licencia fundamentalmente entre los países industrialmente más avanzados de América del Norte, Europa y Asia Oriental.[24] Estas regiones representan más del 90 por ciento de los pagos mundiales debitados y acreditados correspondientes a esta categoría de servicios.

Una importante característica de las actuales corrientes mundiales de pagos en concepto de regalías y derechos de licencia es que en su mayoría se efectúan entre empresas afiliadas. En el caso de los Estados Unidos, tres cuartos de los ingresos de regalías y derechos de licencia se originan en transacciones de filiales de empresas multinacionales situadas en los Estados Unidos (es decir, ingresos de empresas matrices de los Estados Unidos originados en sus filiales extranjeras y de filiales estadounidenses de empresas extranjeras). Respecto de los pagos, la proporción correspondiente fue de casi el 80 por ciento en 2004.[25] Casi todos los pagos de Singapur en concepto de regalías y derechos de licencia corresponden a filiales de empresas multinacionales

21 Quinta edición del Manual de Balanza de Pagos del FMI, 1993.

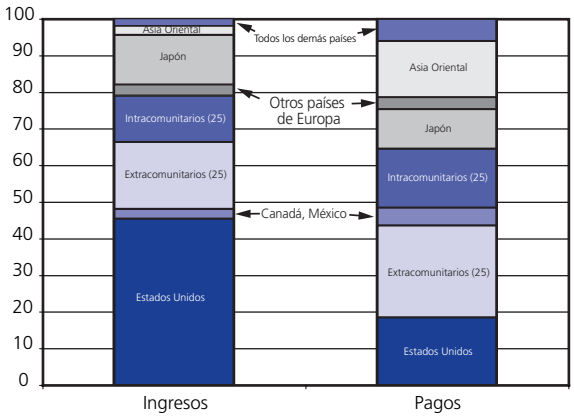
22 En 2004, los pagos mundiales estimados (débitos) superaron los ingresos mundiales (créditos) por más del 10 por ciento. Durante los ocho últimos años pudo observarse en grados variables un exceso de las corrientes deudoras respecto de las acreedoras. Una gran parte de esta discrepancia en el nivel mundial puede atribuirse a las corrientes internas de la UE. Teóricamente, los pagos internos de la UE deberían estar equilibrados por ingresos correspondientes, pero los registros estadísticos muestran un déficit de 8.000 millones de dólares EE.UU. en 2003.

23 Durante el período comprendido entre 1995 y 2000, los pagos e ingresos mundiales notificados en concepto de regalías y derechos de licencia aumentaron en promedio el 9 por ciento, o dos veces más rápido que el comercio mundial de servicios comerciales. Sin embargo, no es seguro en qué medida una mejora en la cobertura de los pagos notificados en concepto de regalías y derechos de licencia afecta la comparación.

24 Que comprende el Japón; China; Hong Kong, China; la República de Corea; Malasia; Singapur; Tailandia y el Taipei Chino.

25 Departamento de Comercio de los Estados Unidos (U.S. Department of Commerce), Survey of Current Business, julio de 2005, U.S. International Transactions.

Gráfico 7
Ingresos y pagos por concepto de regalías y derechos de licencia por país y región, 2004
(Porcentajes de participación)



Nota: Asia Oriental comprende Singapur; China; la República de Corea; el Taipei Chino; Tailandia; Hong Kong, China; y Malasia.
Fuente: FMI, Estadísticas de Balanza de Pagos; Eurostat, estadísticas nacionales y estimaciones de la OMC.

extranjeras situadas en Singapur.[26] El elevado nivel de transacciones en el interior de las empresas agrava la preocupación en cuanto a la exactitud de los datos. El valor de las transacciones notificadas en las estadísticas de balanza de pagos puede verse afectado por consideraciones fiscales, por lo que es posible que no siempre refleje con exactitud el valor de mercado.

No se dispone de un desglose detallado de los pagos en concepto de regalías y derechos de licencia por tipo. Por consiguiente, es difícil evaluar a nivel mundial la importancia relativa de los ingresos por concepto de marcas registradas, derechos de concesiones, derechos de patente para productos y procedimientos industriales, derechos de autor por libros, películas y sonido, ingresos por radiodifusión y grabación de eventos en vivo, y programas informáticos de uso general.

Un examen de las transacciones de regalías y derechos de licencia por país indica que los Estados Unidos son el mayor receptor de pagos por esos conceptos y la segunda mayor fuente de pagos después de la UE (25) (véanse el gráfico 7 y el cuadro 1). En 2004, los ingresos de los Estados Unidos en concepto de regalías y derechos de licencia ascendieron a 52.600 millones de dólares EE.UU., superando sus pagos por casi 29.000 millones de dólares EE.UU. Durante el período comprendido entre 2000 y 2004, el superávit de los Estados Unidos se erosionó pues sus pagos de regalías y derechos de licencia aumentaron dos veces más rápido que sus ingresos (45 por ciento y 22 por ciento, respectivamente). La participación de los Estados Unidos en los ingresos mundiales en concepto de regalías y derechos de licencia ha disminuido desde 2000, cuando aún representaba más de la mitad de los ingresos mundiales. Los pagos efectuados en 2004 por la UE (25) en concepto de regalías y derechos de licencia, de alrededor de 53.000 millones de dólares EE.UU., son los mayores del mundo, y representan aproximadamente el 42 por ciento de los pagos mundiales (incluido el comercio interno de la UE). En promedio la expansión de los ingresos en concepto de regalías y derechos de licencia de la UE (25) ha sido inferior a la de los pagos en todo el período comprendido entre 2000 y 2004, lo cual ha hecho que estas transacciones sigan siendo deficitarias. En 2003, la UE (25) registró un déficit de 10.400 millones de dólares EE.UU. con terceros países.

En 2004, entre los países miembros de la UE, el Reino Unido tuvo los mayores créditos e Irlanda los mayores débitos en materia de regalías y derechos de licencia. Francia y Suecia notificaron un excedente de ingresos respecto de los débitos, mientras que Alemania, los Países Bajos, Italia y Austria comunicaron un déficit en estas transacciones. En el caso de Alemania, puede observarse una notable reducción de este déficit entre 2000 y 2004, ya que los pagos por débitos se estancaron mientras que los créditos registraron un fuerte aumento. El mayor aumento de los pagos en concepto de regalías y derechos de licencia pudo observarse en los 10 nuevos miembros de la UE, que se han beneficiado de un notable incremento de la afluencia de inversión extranjera directa (IED) desde 1995. El Japón ocupó el tercer puesto mundial como fuente y como receptor de pagos en concepto de regalías y derechos de licencia durante todo el período comprendido entre 2000 y 2004. El déficit del Japón en las transacciones de regalías y derechos de licencia durante el período 2000-02 pasó a ser un superávit moderado a partir de 2003. En 2004, sus ingresos totales de regalías y derechos de licencia aumentaron un 28 por ciento a 15.700 millones de dólares EE.UU. A las economías de Asia les correspondió la mayor parte de los pagos en concepto de regalías y derechos de licencia de los países en desarrollo (en particular Singapur; China; la República de Corea; el Taipei Chino; Tailandia; Hong Kong, China y Malasia). En estas economías hay una sólida presencia de empresas multinacionales. Entre este

26 Departamento de Estadística de Singapur (Singapore Department of Statistics), Occasional Paper 49, Singapore's International Trade in Services: New estimates and Analysis, página 7, marzo de 2000.

grupo, sólo la República de Corea registró un aumento sustancial de sus ingresos de regalías y derechos de licencia entre 2000 y 2004 (lo cual es muy probable que guarde relación con sus salidas de IED en el sector electrónico). En 2004, la República de Corea registró ingresos de regalías y derechos de licencia por 1.800 millones de dólares EE.UU. -de lejos el país que recibió más ingresos de todos los países en desarrollo-, el triple que en 2000. A lo largo del período comprendido entre 2000 y 2004, Singapur notificó los segundos mayores pagos de regalías y derechos de licencia en Asia.[27] Sus pagos por valor de 5.600 millones de dólares EE.UU. efectuados en 2004 superaron a los del Canadá por primera vez y casi igualaron a los de Alemania. Como los ingresos de regalías y derechos de licencia de Singapur son muy inferiores a sus pagos por débitos, su déficit en estas transacciones es el segundo a nivel mundial, sólo detrás del de Irlanda. Habiéndose más que triplicado desde 2000, los pagos en concepto de regalías y derechos de licencia de China alcanzaron los 4.500 millones en 2004. Los pagos en concepto de regalías y derechos de licencia de la India aumentaron notablemente entre 2000 y 2003, pero como sólo ascendieron a 420 millones, siguieron siendo relativamente pequeños en comparación con el tamaño de su economía, y con los de Singapur y China.

Cuadro 1
Ingresos y pagos de regalías y derechos de licencias de determinados países, 1995-2004
(Miles de millones de dólares)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004
	A Pagos					
Mundo	52,8	85,7	86,5	94,5	109,3	130,0
UE (25)	24,2	33,4	34,3	36,8	46,3	52,9
Estados Unidos	6,9	16,5	16,5	19,3	19,4	23,9
Japón	9,4	11,0	11,1	11,0	11,0	13,6
Canadá	1,9	3,8	3,8	4,1	5,1	5,5
Singapur	1,7	4,2	3,4	3,6	4,8	5,6
Corea, Rep. de	2,4	3,2	3,1	3,0	3,6	4,5
China	...	1,3	1,9	3,1	3,5	4,5
Taipei Chino	0,9	1,8	1,5	1,7	1,7	1,7
Australia	0,9	1,0	0,9	1,0	1,3	1,4
Tailandia	0,6	0,7	0,8	1,1	1,3	1,6
Pro memoria:						
UE (15)	23,9	32,3	33,3	35,5	44,7	50,6
	B Ingresos					
Mundo	55,5	81,7	79,4	86,2	97,8	116,0
UE (25)	15,7	21,2	20,8	23,2	27,8	35,8
Estados Unidos	30,3	43,2	40,7	44,5	48,1	52,6
Japón	6,0	10,2	10,5	10,4	12,3	15,7
Canadá	0,4	2,3	2,4	2,4	2,9	3,0
Singapur	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Corea, Rep. de	0,3	0,7	0,9	0,8	1,3	1,8
China	...	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Taipei Chino	0,2	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3
Australia	0,2	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5
Tailandia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pro memoria:						
UE (15)	15,6	21,0	20,6	22,7	27,3	35,1

Nota: Clasificados en función de la mayor suma de ingresos y pagos. Suiza no informa de sus ingresos y pagos en concepto de regalías y derechos de licencias pero se estima que sus ingresos y pagos la situarían entre los 10 primeros puestos.
Fuente: FMI, Estadísticas de Balanza de Pagos; Eurostat, estadísticas nacionales y estimaciones de la OMC.

[27] Singapur ha revisado recientemente sus estadísticas de balanza de pagos. Los datos sobre regalías y derechos de licencia expuestos *supra* se han tomado del Departamento de Estadística de Singapur (Singapore Department of Statistics), Economic Survey of Singapore, segundo trimestre de 2005.

Se estima que los pagos en concepto de regalías y derechos de licencia de América Central y del Sur disminuyeron de su nivel máximo de casi 3.500 millones de dólares EE.UU. en 2000, a aproximadamente 3.000 millones de dólares EE.UU. en 2003, antes de recuperarse en 2004. La evolución de los pagos en concepto de regalías y derechos de licencia refleja en gran medida los males económicos sufridos por la región al comienzo del presente decenio. Los pagos en concepto de regalías y derechos de licencia del Brasil disminuyeron un poco entre 2000 y 2004 y fueron de 1.200 millones de dólares EE.UU. al final del período. En marcado contraste con el Brasil, los pagos en concepto de regalías y derechos de licencia de México se duplicaron entre 2000 y 2004, pero, en 800 millones de dólares EE.UU., aún siguieron siendo muy inferiores a los del Brasil.[28] Es muy probable que la notable evolución de los pagos en concepto de regalías y derechos de licencia efectuados por Rusia, que según se informó aumentaron más de 10 veces entre 2000 y 2004, hasta ascender a 1.100 millones de dólares EE.UU. en 2004, se deba a la recuperación de la economía y a la mejora de los registros estadísticos.

La información sobre los pagos e ingresos en concepto de regalías y derechos de licencia de los países de África y el Oriente Medio está dispersa. Sobre la base de estadísticas de los interlocutores comerciales y algunos datos nacionales, parece que las transacciones de estas regiones están muy concentradas en dos países: Israel y Sudáfrica. Mientras que Israel es el único país en desarrollo que comunica un modesto superávit en sus transacciones referentes a regalías y derechos de licencia, Sudáfrica registró un déficit de 330 millones de dólares EE.UU. en 2004. Las estadísticas de los interlocutores comerciales sugieren que los pagos en concepto de regalías y derechos de licencia de África y el Oriente Medio combinados representaron menos del 1,5 por ciento de los pagos mundiales en 2003. La participación correspondiente en los ingresos fue de menos del 1 por ciento (alrededor del 0,7 por ciento).

La UE (15), el Japón y los Estados Unidos proporcionan un desglose regional de su información de balanza de pagos que permite informar de los ingresos (y débitos) en concepto de regalías y derechos de licencia de los países africanos. Estos tres interlocutores comerciales combinados recibieron pagos anuales en concepto de regalías y derechos de licencia procedentes de África de entre 600 y 800 millones de dólares EE.UU. a lo largo del período comprendido entre 2000 y 2003, mientras que sus pagos oscilaron entre 60 y 180 millones de dólares EE.UU. En 2003, el valor en dólares de los ingresos (y pagos) en concepto de regalías y derechos de licencia de estos tres interlocutores comerciales procedentes de (efectuados a) países africanos fue aproximadamente el mismo que en 2000.

En resumen, las constataciones indicadas anteriormente confirman que los Estados Unidos mantienen una posición destacada en los ingresos en concepto de regalías y derechos de licencia, aunque esta es menos dominante que hace algunos años. Sus pagos de regalías y derechos de licencia superan a los efectuados por la UE (25) a terceros países, lo que indica que al mismo tiempo los Estados Unidos son una importante fuente de ingresos en concepto de regalías y derechos de licencia para otros países. El Japón, el Reino Unido, Francia y Suecia informan cada uno de un excedente de los créditos respecto de los débitos de entre 1.000 y 2.200 millones de dólares EE.UU., en tanto que casi todos los demás interlocutores comerciales registran un déficit.[29] Las economías del Asia Oriental han aumentado notablemente su participación en los pagos por débitos durante el período comprendido entre 2000 y 2004, mientras que la participación de las demás regiones (es decir, la CEI, América Central y del Sur, África, Oriente Medio y el Sudeste Asiático) sigue siendo muy pequeña. El notable aumento de los pagos en concepto de regalías y derechos de licencia efectuados por determinadas economías en desarrollo del Asia Oriental refleja en gran medida el aumento de su integración en las redes mundiales de producción.

---

28 Los Estados Unidos informan de ingresos de regalías y derechos de licencia procedentes de México por valor de 1.222 millones de dólares EE.UU. en 2003, lo que es un 50 por ciento más que los pagos que, según se notificó, había efectuado México al resto del mundo. Se supone que en las estadísticas de balanza de pagos de México no se incluyen todas las corrientes reales.

29 En las estadísticas de balanza de pagos de Suiza no se indican las corrientes deudoras y acreedoras en concepto de regalías y derechos de licencia. Se estima que Suiza se encuentra entre los 10 principales interlocutores comerciales con respecto a los créditos y a los pagos por débitos en concepto de regalías y derechos de licencia.

3. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS (PMA)

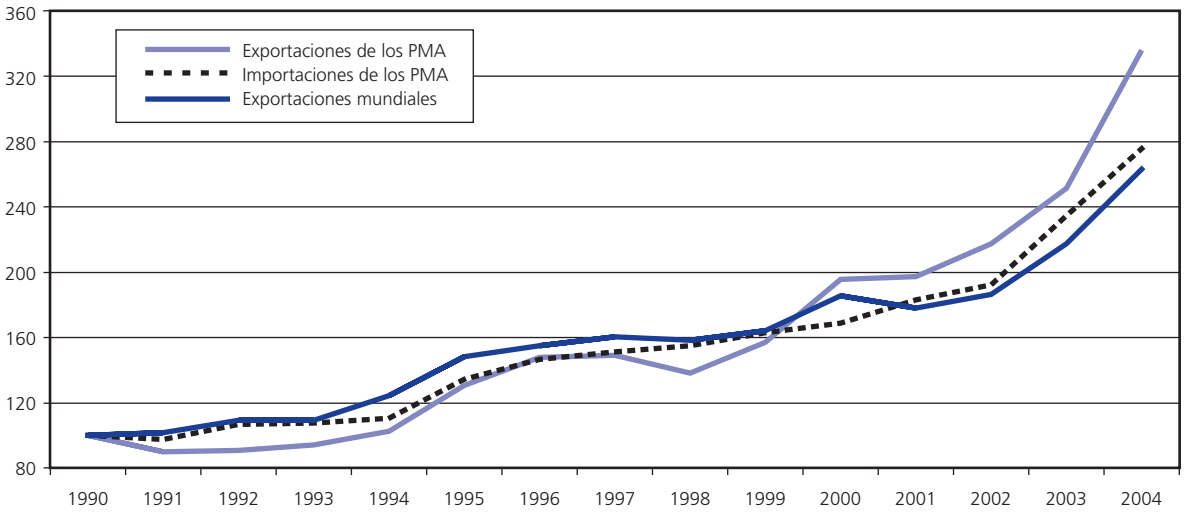
En varios estudios se ha destacado la importancia decisiva del comercio internacional para las perspectivas de desarrollo de los países menos adelantados (PMA).[30] Si bien en la mayoría de estos estudios se insiste en el papel que desempeñan las exportaciones y el acceso a los mercados, en algunos también se ponen de relieve los beneficios de la liberalización del comercio y la importancia de la competencia de las importaciones. Los resultados comerciales generales de los PMA no han sido muy buenos, aunque están aumentando las posibilidades de mejoramiento. La presente sección tiene por objeto examinar dos aspectos de la evolución reciente de las exportaciones de los PMA: el crecimiento de los países en desarrollo como mercados para los productos de los PMA y las perspectivas de lograr un acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de los PMA. Esta última fue una importante cuestión en la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong, China, en diciembre de 2005.[31] La presente sección comienza con una reseña de la evolución de las exportaciones de los PMA.

a) Resultados comerciales

Mucho se ha hablado de la baja participación de los PMA en el comercio mundial. En 2004, los PMA como grupo tuvieron una participación de sólo el 0,6 por ciento de las exportaciones mundiales y del 0,8 por ciento de las importaciones mundiales. En términos de crecimiento, sus resultados en los 15 últimos años han sido desiguales (véase el gráfico 8). Entre 1990 y 1998, el crecimiento de las exportaciones de los PMA fue inferior al de las exportaciones mundiales, pero desde entonces esa tendencia se ha invertido, y el crecimiento de las exportaciones de los PMA fue superior al crecimiento de las exportaciones mundiales.

En 2004, se registró un marcado incremento de las exportaciones de los PMA como grupo, que ascendieron al 34 por ciento, en comparación con el 21 por ciento correspondiente a las exportaciones mundiales. Sin embargo, esta cifra encubre considerables variaciones de los resultados de los diferentes PMA en términos relativos y absolutos. La realidad es que sólo un pequeño número de PMA ha contribuido a la expansión.

Gráfico 8
Exportaciones e importaciones de mercancías de los PMA, 1990-2004
(Índices de 1990=100)



Fuente: OMC.

30 La serie de informes *Los Países Menos Adelantados* de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo es una fuente útil para obtener información general sobre las cuestiones comerciales de los PMA. Esta serie puede consultarse en www.unctad.org.

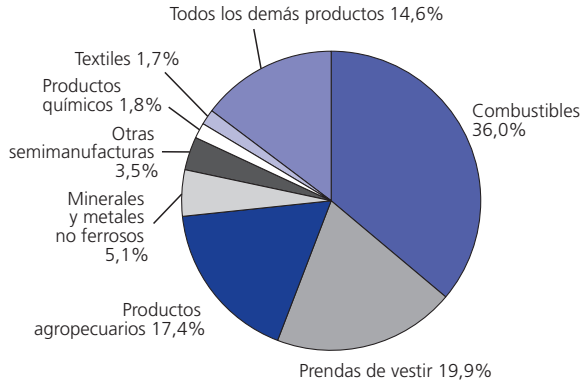
31 Conviene señalar que el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes es uno de los muchos problemas comerciales con que se enfrentan los PMA. La erosión de las preferencias derivada de las reducciones de los tipos arancelarios n.m.f. es una cuestión importante para algunos PMA. Otras cuestiones importantes incluyen el papel de los obstáculos no arancelarios al frustrar las oportunidades de acceso a los mercados para los PMA, y el problema de desarrollar la capacidad de oferta.

Se trata de los países que pueden clasificarse como exportadores de petróleo, a los que correspondió el 47 por ciento de las exportaciones totales de los PMA. Esos países experimentaron una tasa de crecimiento del 52 por ciento, mientras que los valores correspondientes a los exportadores de manufacturas y a los exportadores de productos básicos fueron del 19 y el 22 por ciento respectivamente. Ocho PMA experimentaron tasas de crecimiento negativas.

La diversidad de los resultados de las exportaciones entre países también es importante. A dos PMA les correspondió el 36 por ciento de todas las exportaciones de los PMA en 2004: Angola, que es un exportador de combustibles, y Bangladesh, que es predominantemente un exportador de vestido. En buena parte, los resultados de estos dos países determinan los resultados generales de las exportaciones de los PMA como grupo. En cambio, a los 13 PMA que ocupan los últimos puestos por el valor de sus exportaciones les correspondió menos del 1 por ciento del total de las exportaciones de los PMA. Muchos de éstos registraron tasas de crecimiento negativas y, visto su exiguo tamaño, los países con tasas de crecimiento positivas no tuvieron grandes repercusiones en el resultado global. Esa diversidad en el perfil de las exportaciones de los PMA requiere que se actúe con suma prudencia al hacer prescripciones generalizadas de política respecto de los PMA como grupo.

b) Características de las exportaciones de los PMA

Gráfico 9
Exportaciones de mercancías de los PMA por grupo de productos, 2003
(Porcentaje de participación)



Fuente: OMC.

Las exportaciones de mercancías de los PMA tienen tres características distintas: una gama de productos reducida, falta de diversificación de los mercados de exportación y bajo contenido de tecnología.[32]

Durante el último decenio, ha aumentado súbitamente la participación de los combustibles en las exportaciones de mercancías de los PMA. En 2003, representaron el 37 por ciento del valor total de todas las exportaciones de los PMA (gráfico 9). Ese año, la segunda y la tercera categorías mayores fueron el vestido y los productos agrícolas. Esta última categoría fue la más importante en las exportaciones realizadas por los PMA en 1995.

En términos de concentración de mercado, la UE (15) y los Estados Unidos absorben la mayoría de las exportaciones de los PMA (cuadro 2). En 1995, representaban casi el 60 por ciento. Para 2004, esta cifra se había reducido al 52 por ciento, pero el espectacular aumento de las exportaciones de los PMA a China ha tenido por resultado que los tres principales mercados (China, la UE y los Estados Unidos) representaran el 69 por ciento de las exportaciones totales. El cuadro 2 muestra también la importancia de los países en desarrollo como mercados para las exportaciones de los PMA. Seis de los diez principales mercados son países en desarrollo, y los países en desarrollo representaron el 41 por ciento del total de las exportaciones de los PMA en 2004. En 1995 esta cifra sólo era del 32 por ciento.

China no es el único país en desarrollo que ha cobrado mayor importancia como mercado. Tailandia y el Taipei Chino también lo han hecho, en tanto que la participación de la India y de República de Corea se ha mantenido aproximadamente igual. El hecho de que los países en desarrollo tienen una participación de más del 50 por ciento de las exportaciones de 17 PMA también viene a recalcar la importancia de esos países como mercado.

La deficiente calidad de los datos comerciales sobre los PMA impide efectuar un análisis completo de la composición de las exportaciones de los PMA a los mercados de los países en desarrollo. Sin embargo, como sucede con el comercio de los PMA en general, los valores de exportación suelen estar dominados por el petróleo. Es la principal importación de China, Tailandia y la India, los tres mercados en desarrollo más grandes.

[32] Este panorama cambia un poco si se incluye el comercio de servicios.

Cuadro 2
Participación de los principales mercados en las exportaciones de mercancías de los PMA, 1995-2004

Posición		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	UE (15)	39,6	36,9	34,9	37,3	34,6	31,1	33,4	32,8	30,6	29,2
2	Estados Unidos	20,5	21,5	22,8	23,5	24,7	26,4	25,6	23,8	24,8	22,7
3	China	3,5	4,2	6,1	3,5	4,9	10,7	7,7	8,7	13,5	17,8
4	Tailandia	3,9	3,5	3,8	3,1	3,8	3,7	4,9	4,9	5,1	5,0
5	Japón	6,5	6,4	4,7	4,0	3,6	3,3	2,9	4,0	3,4	4,2
6	India	2,7	2,6	2,7	3,0	4,1	2,5	3,4	3,3	3,1	2,9
7	Taipei Chino	1,7	2,4	1,5	2,2	2,0	1,8	1,9	2,2	2,2	2,9
8	Corea, Rep. de	2,8	2,5	3,8	2,0	4,8	4,9	2,6	2,5	1,9	1,8
9	Canadá	0,9	1,2	1,0	1,0	0,8	0,8	0,9	1,0	1,7	1,5
10	Singapur	2,8	2,2	1,5	2,7	2,0	1,6	1,9	1,4	1,1	1,2

Nota: Los informes comerciales de la India no proporcionan un desglose completo de las importaciones de petróleo según el origen, por lo que no todas sus importaciones procedentes de los PMA se han notificado.
Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas, base de datos Comtrade y Secretaría de la OMC.

c) Cuestiones relativas al acceso a los mercados

La creciente importancia de los países en desarrollo como mercados es una novedad importante desde la perspectiva de la política comercial. Tradicionalmente, los PMA han dependido del acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados. En cambio, los países en desarrollo no tienen amplios programas preferenciales no recíprocos para los PMA. Sin embargo, algunos PMA obtienen acceso recíproco a los mercados mediante acuerdos comerciales con países en desarrollo. Ejemplo de un sistema de esa índole es la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental y su acuerdo comercial preferencial, que incluye a Camboya y Lao, R.D.P.

Según datos de 2003, el 27,6 por ciento del total de las exportaciones de los PMA sigue siendo imponible. El 61 por ciento de este total corresponde a países desarrollados y el 39 por ciento restante corresponde a países en desarrollo. La cifra correspondiente al acceso libre de derechos a los países desarrollados es del 72 por ciento, que es casi idéntica a la cifra correspondiente al acceso libre de derechos a los países en desarrollo.

La consecución del acceso libre de derechos y de contingentes a los mercados de los países desarrollados para todos los productos originarios de los PMA ha sido una aspiración de la comunidad internacional desde hace tiempo.[33] Sin embargo, hasta la fecha, este objetivo aún no se ha alcanzado, a pesar del renovado impulso resultante de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el cuadro 3, se expone la situación en cuanto a las importaciones libres de derechos de los principales mercados de los países en desarrollo.

A diferencia de otros países desarrollados, el Japón y los Estados Unidos mantienen derechos positivos sobre una proporción importante de las exportaciones de los PMA (cuadro 3). No obstante, en el caso del Japón el 90 por ciento de la cifra imponible corresponde a importaciones de petróleo, a las que se aplica un derecho equivalente *ad valorem* inferior al 1 por ciento. Un análisis más a fondo de la situación de los Estados Unidos demuestra que seis PMA (Bangladesh; Camboya; Lao, R.D.P.; Maldivas; Myanmar y Nepal), a los que corresponde el 37 por ciento de las importaciones totales, también representan el 92 por ciento del total de las importaciones imponibles.

[33] El párrafo 42 de la Declaración Ministerial de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC reza "Nos comprometemos con el objetivo del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de los PMA."
El párrafo 68 h) del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados, que fue respaldado en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados dice lo siguiente: "Mejorar el acceso preferencial de los PMA a los mercados procurando llegar al objetivo de que todos los productos de los PMA tengan acceso a los mercados en franquicia y sin estar sujetos a contingentes. Esto se aplicará en los mercados de los países desarrollados."
El párrafo 34 de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Consenso de Monterrey) dice: "Hacemos un llamamiento a los países desarrollados que aún no lo hayan hecho para que procuren alcanzar el objetivo de permitir el acceso libre de derechos y cupos de las exportaciones de todos los países menos adelantados, como se prevé en el Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados aprobado en Bruselas."

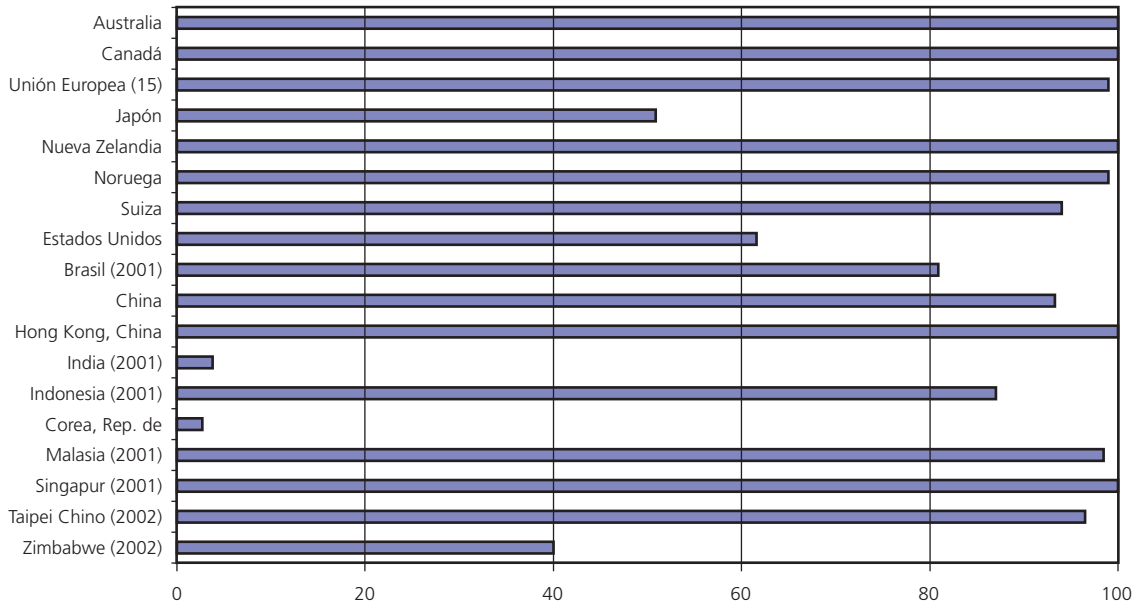
Cuadro 3
Importaciones en franquicia arancelaria originarias de los PMA en los mercados desarrollados, 2003

Mercado	Número de líneas arancelarias					Importaciones (millones de dólares)		
	NMF		PMA			Mundo	PMA	
	Total	Con importaciones	Imponible	Con importaciones	Importaciones imponibles		Total	Porcentaje franquicia arancelaria
Australia	6102	5686	0	655	0	84366	123	100,0
Canadá	8497	8292	97	1569	1	234984	739	100,0
UE (15)	10404	10115	67	3517	19	992010	13705	99,2
Japón	9296	8204	1350	776	89	376941	1563	50,9
Nueva Zelandia	7414	6559	59	521	3	18439	31	99,9
Noruega	7165	6517	0	509	0	39765	81	100,0
Suiza	8477	7809	1167	818	47	96177	121	96,7
Estados Unidos	10496	10123	1911	1421	581	1196833	10489	61,6

Fuente: OMC.

El gráfico 10 muestra el porcentaje de las importaciones libres de derechos a los mercados de los países desarrollados y de los principales países en desarrollo. La India y la República de Corea se destacan como dos países con importaciones sustanciales procedentes de los PMA, pero con importaciones libres de derechos muy bajas. Desafortunadamente, los datos relativos a la India sólo se refieren a 2001, por lo que puede que subestimen cualquier iniciativa que se haya adoptado posteriormente, incluida la liberalización NMF. Lamentablemente, no se dispone de datos relativos a Tailandia posteriores a 1999.

Gráfico 10
Participación de las importaciones originarias de los PMA que ingresan libres de derechos en determinados mercados, 2003
(Porcentaje)



Fuente: OMC.

En vista de la falta de datos recientes, se calculó un tipo arancelario medio ponderado para los mercados de países en desarrollo fundamentales, utilizando como factor de ponderación el promedio de las exportaciones de los PMA correspondiente al período comprendido entre 2001 y 2003. Este procedimiento mide la tendencia de la estructura arancelaria de un mercado favorable a las exportaciones de los PMA. Los resultados de este procedimiento demuestran que, en general, a pesar de los elevados aranceles NMF de los mercados de los países en desarrollo, sólo la estructura arancelaria de la India muestra cierta tendencia contraria a los PMA. El tipo arancelario medio ponderado de la India calculado utilizando como factor de ponderación todas las importaciones es del 24,5 por ciento, pero llega a 27,3 por ciento si se utilizan las cifras comerciales de los PMA como factor de ponderación. En cambio, los valores similares obtenidos respecto del Brasil, China, el

Taipei Chino y República de Corea tomando como factor de ponderación las exportaciones de los PMA es del 2,0 por ciento, el 6,6 por ciento, el 2,3 por ciento y el 4,9 por ciento, respectivamente, cifras todas ellas inferiores al promedio resultante si se utilizan como factor de ponderación las importaciones procedentes de todos los interlocutores comerciales.

La situación de los mercados de los países en desarrollo está dominada por China (cuadro 2). Sobre la base de los datos correspondientes a 2003, el 93,3 por ciento de las exportaciones de los PMA a China ingresa libre de derechos. Si se deducen las importaciones de petróleo, la cifra de las importaciones libres de derechos pasa a ser del 48,4 por ciento. En septiembre de 2005, China anunció nuevas medidas en favor de los PMA. El efecto estimado de estas medidas es aumentar la cifra total libre de derechos del 93,3 por ciento al 95,2 por ciento, y la cifra que excluye el petróleo aumenta del 48,4 por ciento al 62,3 por ciento.

Las cuestiones relativas a los PMA fueron una parte central del programa de la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong, China en diciembre de 2005. El Anexo F de la Declaración Ministerial compromete a los Miembros de la OMC desarrollados a lograr un acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para todos los productos originarios de todos los PMA para el año 2008. Los Miembros que se enfrenten con dificultades para alcanzar este objetivo deben cumplir una meta de al menos el 97 por ciento de todos los productos, definidos a nivel de línea arancelaria. Los Ministros no aceptaron las propuestas consistentes en vincular las medidas unilaterales de apertura de los mercados, existentes y nuevas, en el marco del sistema jurídico de la OMC. Los Miembros de la OMC están evaluando actualmente en qué medida el Anexo F puede traducirse en mejoras sustanciales del acceso a los mercados.

d) Resumen

Tradicionalmente la concentración de mercados y productos ha caracterizado la estructura de las exportaciones de los PMA. La UE y los Estados Unidos siguen siendo los mercados más importantes para sus productos y el petróleo sigue dominando las exportaciones de los PMA en términos de valor. Una tendencia interesante es la creciente importancia de los países en desarrollo, capitaneados por China, como mercados para los productos de los PMA. Se prevé que esta novedad tenga algunas repercusiones a la hora de decidir si los países desarrollados deben ser los únicos a quienes se pida que otorguen acceso no recíproco a los mercados para los productos procedentes de los PMA.

Los datos presentados anteriormente sugieren que aún hay beneficios que cosechar de los esfuerzos realizados por los países desarrollados para lograr que todas las exportaciones de los PMA tengan acceso no recíproco a los mercados libre de derechos y de contingentes. Esto es especialmente cierto en el caso de los Estados Unidos, cuyo trato actual de las exportaciones de los PMA ofrece beneficios limitados a los PMA de Asia. Análogamente, el Japón también conserva una proporción relativamente elevada de derechos sobre las importaciones procedentes de los PMA de productos distintos del petróleo.

Al mismo tiempo, las negociaciones sobre el trato NMF son importantes, dado que el nivel de importaciones preferenciales (recíprocas y no recíprocas) procedentes de los PMA en los mercados de los países en desarrollo es insignificante. Las reducciones de los derechos NMF que beneficiarían a los PMA podrían abordarse en las negociaciones sobre la agricultura y sobre el acceso a los mercados de los productos no agrícolas. Sin embargo, algunos países en desarrollo se han pronunciado a favor de ampliar las preferencias comerciales entre los países en desarrollo mediante el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC). En la XI UNCTAD, celebrada en 2004 en el Brasil, se inició una nueva ronda de negociaciones sobre el SGPC. Las perspectivas de lograr un acceso mejorado a los mercados en el contexto de este proceso parecerían limitadas. A pesar de la cobertura de prensa y de la confianza demostrada por muchos países en desarrollo en las negociaciones sobre el SGPC, lo cierto es que el proceso aún no ha comenzado. Iniciativas unilaterales como la anunciada por China en septiembre de 2005 podrían proporcionar un mecanismo más rápido para potenciar el acceso de las exportaciones de los PMA a los mercados de los países en desarrollo.

4. LAS REPERCUSIONES DE LOS DESASTRES NATURALES Y LOS ACTOS DE TERRORISMO EN LAS CORRIENTES DEL COMERCIO INTERNACIONAL

La presente sección aborda las repercusiones de los desastres naturales y el terrorismo en las corrientes comerciales internacionales. Recientemente se han producido dos grandes desastres naturales, uno en diciembre de 2004 y otro en agosto de 2005, que causaron devastación en zonas opuestas del mundo. El tsunami del Océano Índico devastó países del Asia Sudoriental, el Asia Meridional y África, dejando cientos de miles de muertos. El huracán Katrina, aunque tuvo menos consecuencias funestas que el tsunami quizás fue el desastre natural más costoso de la historia para los Estados Unidos y suficientemente grande para hacer temblar los mercados energéticos mundiales. El año pasado también se produjeron varios actos terroristas internacionales de importancia -los atentados con bomba en el metro y en autobuses de Londres del 7 y el 21 de julio de 2005 y el atentado con bomba de Bali el 1º de octubre de 2005. Si bien se cobraron menos vidas humanas y causaron menos daños económicos directos que el tsunami y el huracán, estos actos de terrorismo ilustran la persistente amenaza con que se enfrenta la comunidad internacional.

a) Efectos de los últimos desastres naturales

Se estima que a consecuencia del tsunami del Océano Índico, originado por un enorme terremoto que sacudió la costa noroccidental de Sumatra el 26 de diciembre de 2004, murieron entre 170.000 y 250.000 personas.[34] Más de un millón de personas quedaron desplazadas. El tsunami dejó una enorme estela de destrucción que se extendió por todo el Océano Índico, afectando a 12 países: Bangladesh, la India, Indonesia, Kenya, Malasia, Maldivas, Myanmar, Seychelles, Somalia, Sri Lanka, Tailandia y Tanzanía. Según las estimaciones el valor de los daños físicos se cifra en unos 8.000 millones de dólares. En la mitad de la estación de los huracanes de América del Norte, los Estados Unidos fueron arrasados por uno de los ciclones tropicales más destructivos de su historia. El huracán Katrina hizo que se rompieran los diques que protegían Nueva Orleáns, con lo que se inundó la mayor parte de la ciudad y hubo que evacuar a toda la población. También ocasionó graves daños en las regiones costeras de Louisiana, Mississippi y Alabama. Se estima que los daños serán del orden de los 130.000 millones de dólares EE.UU. y que habrá unas 1.300 víctimas mortales.

No hay muchos análisis sistemáticos de los efectos económicos de los desastres. En los análisis de que se dispone se ha tratado de extraer enseñanzas o pautas basadas en las pruebas obtenidas de desastres pasados (Hirschleifer, 1991; OCDE, 2003). Estos estudios sugieren que la recuperación económica de un desastre, incluso de un gran desastre, puede ser muy rápida si las instituciones sociales, el capital humano y la productividad quedan intactos. Las comunidades que se hallan en el centro de la catástrofe pueden adaptarse.[35] La demanda se desplaza de los deseos menos esenciales a las necesidades más básicas, lo que libera recursos para las actividades de búsqueda, rescate y rehabilitación. Los recursos existentes (mano de obra y capital) pueden emplearse más a fondo y desplegarse para atender a las necesidades esenciales. Puede contarse con asistencia externa, del conjunto de la sociedad nacional o de la comunidad internacional, a fin de obtener recursos adicionales para la ayuda de emergencia y la recuperación. La existencia de mercados de seguros puede hacer que los costos del desastre se repartan más entre la sociedad de manera que la comunidad local, que puede haber estado en el epicentro de la devastación, no soporte toda la carga del desastre.

El papel del gobierno cuando ocurre un desastre es importante. Los gobiernos deben estar preparados para mitigar los efectos económicos y sociales de los desastres y mantener la confianza de la población, que es un elemento fundamental de la recuperación. El papel del gobierno incluye la adopción de medidas preventivas, que a largo plazo son más baratas que el suministro de ayuda de emergencia. Estas medidas incluyen salvaguardar la infraestructura básica, planificar para casos de emergencias, informar al público de

[34] Sitio Web de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, visitado el 11 de noviembre de 2005. http://ochaonline.un.org/webpage.asp?ParentID=10156&MenuID=10161&Page=2041

[35] Véase, sin embargo, Skidmore y Toya (2002), quienes aducen que los desastres naturales tienen efectos a largo plazo en el crecimiento macroeconómico. Paradójicamente, concluyen que los países que son objeto de frecuentes desastres climáticos experimentan tasas más elevadas de acumulación de capital humano, productividad total de los factores y crecimiento económico. Eso se debe a que pasa a invertirse en capital humano ya que el capital físico corre un riesgo mayor de sufrir daños o destrucción.

los posibles riesgos, y tener en cuenta esos riesgos en los proyectos de promoción inmobiliaria. Sin embargo, la acción pública también debe limitarse a fin de no desplazar la iniciativa privada. La respuesta pública en ciertas emergencias también puede plantear cuestiones relativas al riesgo moral. Es decir, si se puede confiar en que los gobiernos serán los proveedores de ayuda de último recurso, entonces puede que la gente esté más dispuesta a asumir riesgos a largo plazo, por ejemplo, a construir sus comunidades en una llanura aluvial.

En general, en los estudios publicados sobre el particular se sugiere que, si bien a corto plazo puede que la actividad económica agregada disminuya algo, las actividades de reconstrucción que impulsan los gastos pueden mitigar o incluso invertir la disminución inicial. Los sectores de actividad se ven afectados de distinta manera por los desastres de gran magnitud. El sector de la construcción puede beneficiarse del desastre aunque perjudique a otros sectores, como el de los seguros. Por último, en tanto que los efectos locales de un desastre suelen ser muy amplios, son bastante pequeños cuando se consideran a nivel nacional.

Los efectos en las corrientes comerciales internacionales dependen de lo grande que sea el sector comerciable en la zona devastada y lo integrado que esté ese sector en la economía mundial. En el plano nacional, podría haber efectos indirectos adicionales si la actividad macroeconómica se debilita como consecuencia del desastre. Las exportaciones pueden disminuir porque los daños materiales causados por el desastre perturban seriamente la producción en algunos sectores de exportación importantes. Pueden cerrarse instalaciones de producción, pueden escasear importantes insumos, pueden interrumpirse servicios públicos fundamentales o puede haber estrangulamientos en materia de transporte. Sin embargo, puede que las importaciones aumenten para compensar la insuficiencia de la producción local. Además, los esfuerzos de reconstrucción también pueden requerir una cantidad considerable de bienes y servicios extranjeros, lo que tendería a aumentar las importaciones, lo que tendería a amortiguar el efecto de contracción de un desastre en el comercio internacional. En general, los efectos de un desastre en el comercio internacional tenderán a ser localizados y temporales. A juzgar por los desastres naturales ocurridos recientemente, es poco probable que haya repercusiones permanentes que influyan en la ventaja comparativa o cambien las características del comercio.

i) El tsunami del Océano Índico

Cuadro 4
Efectos estimados del tsunami en el crecimiento económico, 2005
(Porcentaje)

País	Previsión de crecimiento del PIB	
	Antes del tsunami	Después del tsunami
India	6,8	7,1
Indonesia	5,5	5,8
Maldivas	6,5	1,0
Sri Lanka	6,0	5,3
Thailandia	5,9	3,5

Fuente: FMI (2005) y Perspectivas de la economía mundial.

El tsunami del Océano Índico afectó gravemente cinco países: la India, Indonesia, Maldivas, Sri Lanka y Tailandia. Al comparar las previsiones macroeconómicas realizadas por el FMI antes y después del tsunami (cuadro 4), se observa que el efecto previsto en el crecimiento macroeconómico será modesto.[36] Sólo en el caso de Maldivas, el más pequeño de los países afectados, se prevé que su crecimiento disminuirá significativamente en 2005 como resultado del tsunami (de la previsión del 6,5 por ciento anterior al tsunami, al 1 por ciento). Sin embargo, se prevé que en la India e Indonesia aumente el crecimiento en 2005 incluso después del desastre. Aunque las previsiones de crecimiento económico posteriores al tsunami en Sri Lanka y Tailandia son menores, ello se debe en gran parte a otros factores económicos que influyen en el crecimiento (por ejemplo, precios del petróleo más altos).

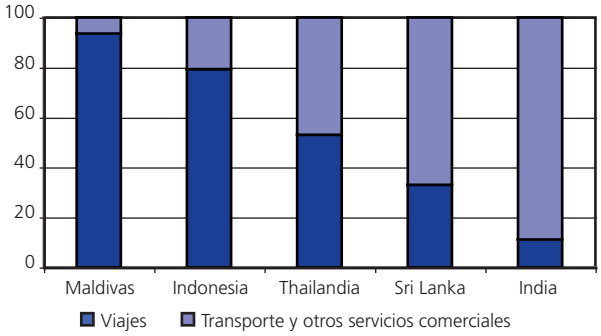
Los daños causados por el tsunami se limitaron en su mayor parte a las zonas costeras y rurales en vez de afectar a los centros comerciales urbanos o a los centros industriales. Por tanto, en este caso el efecto económico directo se concentra en el turismo y la pesca. No obstante, es probable que haya efectos secundarios debido a las conexiones intersectoriales y porque tienen que desviarse los gastos gubernamentales a fin de destinarlos a otros usos. La magnitud de estos efectos secundarios depende en gran medida de la estructura de las economías y de su resistencia.

[36] FMI (2005) Perspectivas de la economía mundial, marzo.

El tsunami no ha tenido efectos apreciables en el comercio mundial o regional porque muchas de las comunidades costeras devastadas por el tsunami no estaban significativamente integradas en la economía mundial. El comercio de mercancías siguió creciendo en 2005 en cuatro de los países más afectados. Se prevé que en 2005 las importaciones nominales de la India aumenten más del 20 por ciento y que sus exportaciones crezcan un 14 por ciento.[37] Las exportaciones de mercancías de Tailandia crecieron un 12,5 por ciento durante la primera mitad de 2005, con más rapidez de lo previsto, mientras que las importaciones aumentaron un 32,5 por ciento, principalmente debido al aumento de los precios del petróleo importado. La principal excepción es Maldivas, donde, como resultado de una drástica reducción de los ingresos obtenidos del turismo (véase lo dicho más adelante), se prevé que el déficit por cuenta corriente ascienda casi a una cuarta parte del PIB en 2005.

Sin embargo, el turismo se ha visto afectado por los daños sufridos por las instalaciones turísticas. Los viajes y el turismo constituyen una parte sustancial de las exportaciones de servicios comerciales de Indonesia, Maldivas, Sri Lanka y Tailandia.[38] En 2004, representaron el 31 por ciento de las exportaciones de servicios comerciales de Sri Lanka; el 52 por ciento de las de Tailandia; el 78 por ciento de las de Indonesia y el 94 por ciento de las exportaciones de servicios de Maldivas (gráfico 11).

Gráfico 11
Exportaciones de servicios comerciales de los países afectados por el tsunami por sector, 2004
(Porcentajes de participación)



Fuente: FMI, Estadísticas de Balanza de Pagos y OMC (2005), Estadísticas del Comercio Internacional.

Según la previsión inicial del Consejo Mundial de Viajes y Turismo para Maldivas, Sri Lanka y Tailandia se iba a registrar una reducción de entre el 20 y el 30 por ciento de los ingresos en concepto de turismo.[39] Pero la última evaluación de la Organización Mundial del Turismo pinta un panorama menos sombrío.[40] En los nueve primeros meses de 2005, de hecho las llegadas de turistas internacionales aumentaron un 8 por ciento en Sri Lanka en comparación con el mismo período de 2004. En el caso de Tailandia, en los seis primeros meses de 2005, las llegadas de turistas internacionales sólo disminuyeron un 6 por ciento, aunque en los principales complejos turísticos del Mar de Andamán, como Pucket, que sufrieron toda la carga del desastre, disminuyeron más del 60 por ciento. El efecto sólo ha sido grave en el caso de Maldivas. Las llegadas de turistas internacionales han bajado un 41 por ciento respecto de las registradas durante los 10 primeros meses de 2004. En todos estos destinos la principal limitación no parece ser la resistencia de los turistas extranjeros a volver a la región sino que el ritmo de reconstrucción ha sido inferior al resurgir de la demanda. Esta temporada en los complejos turísticos tailandeses del Mar de Andamán hay 6.000 habitaciones menos; Maldivas también tiene más de 3.000 camas menos y varios de los grandes balnearios turísticos de Sri Lanka siguen cerrados por amplias renovaciones. No se prevé que las llegadas de turistas internacionales vuelvan a los niveles que se registraban antes del tsunami hasta la temporada del próximo invierno (2006/07).

ii) Los huracanes Katrina y Rita

Es probable que las pérdidas combinadas provocados por los huracanes Katrina y Rita sean aún mayores que los daños causados por el huracán Andrew y los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (recuadro 2). Sobre la base de las estimaciones efectuadas por la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados

37 Banco Asiático de Desarrollo (2005) *Asian Development Outlook 2005 Update* (Manila: ADB).

38 El comercio de servicios comerciales es una parte importante de las economías de los cinco países más afectados. Por ejemplo, en el caso de Maldivas, las exportaciones de servicios comerciales en 2004 fueron el cuádruple de sus exportaciones de mercancías ese año. Respecto de los otros cuatro países, el valor del comercio de servicios comerciales representa entre la cuarta parte y la mitad del valor de su comercio de mercancías.

39 Consejo Mundial de Viajes y Turismo (2005) *Global Travel & Tourism Poised for Continued Growth in 2005 and Tsunami Impact on Travel & Tourism is Significant but Limited*, 8 de abril.

40 Organización Mundial del Turismo (2005) *Post Tsunami Re-Assessment: Growing Demand, Limited Supply* http://www.world-tourism.org/tsunami/eng.html.

Unidos (CBO, 2005), en total el valor del capital social destruido por Katrina y Rita oscilará entre 70.000 millones y 130.000 millones de dólares EE.UU. La CBO también prevé una pérdida de 293.000 a 480.000 puestos de trabajo en las zonas afectadas.

Recuadro 2: Los huracanes en los Estados Unidos

Los huracanes o tormentas tropicales son una de las principales causas de los desastres climáticos en los Estados Unidos. Según el Centro Nacional de Datos Climáticos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, desde 1980 hubo 62 desastres climáticos, en que los daños y costos generales alcanzaron o superaron los 1.000 millones de dólares EE.UU. al producirse el desastre ("desastres de 1.000 millones de dólares"). Los daños totales ocasionados por esos desastres superaron los 390.000 millones en dólares de 2002. Casi un tercio de esos desastres de 1.000 millones de dólares han sido ocasionados por huracanes. Antes del huracán Katrina, el huracán Andrew, que devastó Florida en 1992, fue la peor tormenta de la historia estadounidense, que provocó daños estimados en 35.600 millones, en dólares de 2002.

En algunos estudios recientes (Emanuel, 2005; Faust, 2005) se documenta lo que parece ser un aumento de la capacidad destructiva de los huracanes en los Estados Unidos. Hay dos importantes factores que explican esta tendencia: huracanes más destructivos y cambios económicos, sociales y demográficos. Emanuel elaboró un índice de la destructividad potencial de los huracanes, conocido con el nombre de disipación total de energía, y demostró que este índice ha aumentado notablemente desde mediados del decenio de 1970. Entre los factores económicos y sociales que han contribuido a la creciente posibilidad de pérdidas de miles de millones de dólares figura el aumento de la riqueza, que hace que corran peligro propiedades más valiosas, el aumento de la densidad de propiedades, y los desplazamientos demográficos a las zonas costeras y a las zonas expuestas a tormentas, que experimentan una urbanización cada vez mayor (Kunkel et al., 1999).

Aunque los efectos económicos de los grandes desastres naturales tienden a ser transitorios, eso no disminuye la tragedia humana que traen consigo. Lo bien que las autoridades respondan a un desastre natural tiene una importante incidencia en el alcance y la gravedad de los sufrimientos y los costos. Algunos desastres dejan repercusiones sociales y políticas que se siguen manifestando años después del acontecimiento. La gran inundación de Mississippi, acaecida en 1927, no sólo fue un desastre para los pueblos de Mississippi y Louisiana, sino que, al repartir los costos de forma tan poco equitativa, puso al descubierto profundas divisiones sociales y raciales. Se ha dicho que los acontecimientos relacionados con la inundación provocaron el populismo de Huey Long, la elección de Herbert Hoover a la Casa Blanca en 1928 y la aceleración de la migración de negros estadounidenses a las ciudades industriales del norte (Barry, 1997).

En vista de los daños causados por los huracanes, la CBO había estimado inicialmente que el crecimiento económico de los Estados Unidos en el tercer trimestre de 2005 podría reducirse entre 1 y 1,5 puntos porcentuales. Quizás las estimaciones de la CBO fueron demasiado pesimistas. En el tercer trimestre de 2005, el crecimiento del PIB de los Estados Unidos fue del 4,1 por ciento, casi un punto porcentual mayor que el del segundo trimestre.[41]

Uno de los motivos de preocupación inmediata fueron las repercusiones para el sector de la energía, ya que casi el 2 por ciento del suministro mundial de petróleo crudo proviene del Golfo de México. Inmediatamente después del huracán Katrina, dejó de producirse en torno al 90 por ciento de la producción de petróleo crudo y aproximadamente el 70 por ciento de la producción de gas natural procedente del Golfo de México a causa de los daños sufridos por las plataformas y oleoductos. Los daños ocasionados por los huracanas provocaron la pérdida de 3 millones de barriles diarios de capacidad de refinación (es decir, casi el 20 por ciento de la capacidad total de refinación de los Estados Unidos). Los precios del petróleo crudo subieron a más de 70 dólares EE.UU.

[41] Bureau of Economic Analysis 'News Release: Gross Domestic Product and Corporate Profits: Third Quarter 2005 "final" estimates', 21 de diciembre de 2005, BEA 05-57.

por barril y los de la gasolina en algunas partes de los Estados Unidos aumentaron a más de 3 dólares el galón. Sin embargo, este valor máximo no se mantuvo y los precios del petróleo han vuelto a bajar desde sus niveles de finales de agosto y principios de septiembre.

Con todo, la pérdida temporal de capacidad de producción de petróleo y de refinación y otras perturbaciones han repercutido en el volumen y el valor de las importaciones de petróleo. Por ejemplo, las estimaciones iniciales del comercio estadounidense de mercancías durante el mes de septiembre de 2005 mostraron un aumento de las importaciones de gas natural, gasóleo y otros productos del petróleo. Las importaciones de estos productos, ajustadas estacionalmente, aumentaron el mes de septiembre un 25 por ciento (o 2.100 millones de dólares EE.UU.) con respecto a las cifras de agosto. Sin embargo, las importaciones de petróleo crudo disminuyeron 350 millones de dólares EE.UU., lo que reflejó el cese de actividades de las refinerías de la Costa del Golfo a causa de los daños producidos por Katrina y posteriormente por el huracán Rita.[42] Como el valor anual de las importaciones de los Estados Unidos es de más de 1,4 billones de dólares EE.UU., los efectos de los huracanes Rita y Katrina sólo serían una conmoción temporal para las corrientes comerciales de mercancías de los Estados Unidos, y es poco probable que tengan repercusiones apreciables.

Los huracanes también aumentarán las reclamaciones de seguros y reaseguros presentadas por compañías de seguros extranjeras.[43] Eso refleja la parte de las reclamaciones que sufraga el resto del mundo. Según los datos correspondiente al tercer trimestre de 2005, el efecto del huracán Katrina en las reclamaciones internacionales de seguros fue aproximadamente de 9.700 millones de dólares EE.UU.[44]

b) Efectos de los acontecimientos terroristas recientes[45]

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (en adelante "11/9") cambiaron la forma en que la comunidad mundial percibe el terrorismo como amenaza para la seguridad nacional. Se ha comprendido que un incidente terrorista puede provocar grandes daños al capital humano y físico y puede tener consecuencias permanentes en las economías de todo el mundo. Los atentados con bomba en los trenes de cercanías perpetrados en Madrid el 11 de marzo de 2004 ("11/3"), los recientes atentados con bomba del metro y los autobuses de Londres el 7 y el 21 de julio de 2005 ("7/7" y "21/7") y el segundo atentado de Bali el 1º de octubre de 2005 ("1/10"), tras los devastadores atentados perpetrados tres años antes ponen de relieve la vulnerabilidad de todos los países a los atentados terroristas. El terrorismo internacional[46] parece ser una de las mayores preocupaciones de la comunidad internacional en la actualidad. Los actos de terrorismo propiamente dichos y las medidas contra el terrorismo adoptadas en respuesta a ellos han impuesto costos a las economías nacionales y al comercio internacional. Además de las pérdidas inmediatas, el comportamiento de los consumidores y de la inversión puede variar si persiste la inseguridad resultante de ataques reiterados. También puede suceder que los recursos se asignen de forma diferente entre los sectores, por ejemplo, que dejen de destinarse a los servicios de turismo y viajes para pasar a atribuírselos a los servicios de defensa, construcción y seguridad. Por último, el

42 US Census Bureau and Bureau of Economic Analysis 'News Release: U.S. International Trade in Goods and Services: September 2005', 10 de noviembre de 2005, CB05-164, BEA 05-49, FT-900 (05-09).

43 Estas reclamaciones no se tienen en cuenta en "pagos y cobros de otros servicios privados", sino en la cuenta de transferencias unilaterales corrientes. Ello se debe a los cambios adoptados recientemente por la Oficina de Análisis Económicos de los Estados Unidos en su definición de los servicios de seguros. Los servicios de seguros se miden ahora como las primas menos las pérdidas normales o previstas (en lugar de reales). Las pérdidas normales incluyen las pérdidas que se producen periódicamente y parte de las pérdidas por siniestros catastróficos que se producen a intervalos poco frecuentes. Véase Bach (2004). Como consecuencia, las reclamaciones recibidas por las compañías estadounidenses de compañías de seguros extranjeras que superan las reclamaciones normales o previstas se reflejan en la cuenta de transferencias unilaterales corrientes.

44 Bureau of Economic Analysis 'News Release: U.S. International Transactions: Third Quarter 2005', BEA 05-54.

45 La información sobre la incidencia del terrorismo facilitada por la RAND Corporation (en colaboración con el Instituto Nacional Conmemorativo para la Prevención del Terrorismo, MIPT) de la Cronología del Terrorismo de la RAND Corporation y la base de datos de incidentes de terrorismo de RAND-MIPT proporcionó información básica valiosísima para el presente Informe. La serie completa de datos facilitados por la RAND Corporation se utilizó también para estimar los efectos del terrorismo en el comercio en Gassebner et al. (2006).

46 Dicho simplemente, el terrorismo internacional involucra a ciudadanos o propiedades de más de un país (véase Blomberg et al., 2004). Por lo tanto, en el presente ensayo, el terrorismo nacional casi permanente, por ejemplo en Colombia, o directamente las guerras civiles en países como Somalia, no son el objeto principal.

aumento de las medidas de seguridad acarrea mayores costos de transacción que pueden provocar cambios en las relaciones comerciales y en la estructura del comercio. Por consiguiente, la magnitud de los efectos en los costos comerciales variará entre los países en función de los riesgos terroristas y la naturaleza de las medidas de seguridad. La posición de un país en el comercio internacional puede quedar permanentemente debilitada si persisten las actividades terroristas y si las medidas de seguridad imponen una carga a los viajes de negocios, el transporte y la inversión. En cambio, los actos terroristas aislados, cometidos "al azar", a los que se hace frente con rapidez y eficacia pueden no generar consecuencias económicas de larga duración.

El costo más inmediato del terrorismo comprende el número de muertos y heridos. Los atentados del 9/11 provocaron 2.982 víctimas mortales y 2.337 heridos. En Madrid, se perdieron 191 vidas y resultaron heridas más de 1.500 personas; los atentados de Londres causaron 52 muertos (más los 4 terroristas suicidas del 7/7) y 700 heridos; y el atentado perpetrado en Bali en octubre de 2005 provocó 20 muertos (más 3 terroristas suicidas) y 129 heridos. Además de la inmensa tragedia humana, se interrumpieron temporalmente varias actividades comerciales. Según un estudio de Navarro y Spencer (2001), inmediatamente después del 11/9, se perdieron 47.000 millones de dólares de producción económica. Las compañías de seguros tuvieron que pagar 11.000 millones de dólares EE.UU. por interrupción de actividades comerciales (OCDE, 2005). Las compañías tuvieron que sufragar costos adicionales de capital humano porque tuvieron que volver a contratar y formar empleados, así como por el pago de indemnizaciones relacionadas con el desastre. Por último, la restitución de la infraestructura destruida ha impuesto una carga a las autoridades locales y a las compañías de seguros. En los tres acontecimientos más recientes, estas cifras ni siquiera se acercaron a los 25 a 30.000 millones de dólares EE.UU. en activos físicos que se estimó que se perdieron el 11/9 (Lenain et al. 2002; Becker y Murphy, 2001).[47] Como las pérdidas sufridas el 11/9 apenas son equivalentes al 0,2 por ciento del total de activos físicos de los Estados Unidos, puede suponerse que gran parte de las consecuencias económicas de los acontecimientos terroristas de Madrid, Londres y Bali, donde los daños físicos fueron considerablemente menores, pueden deberse también a sus efectos indirectos. Determinados sectores, como el del turismo, se han visto particularmente afectados.

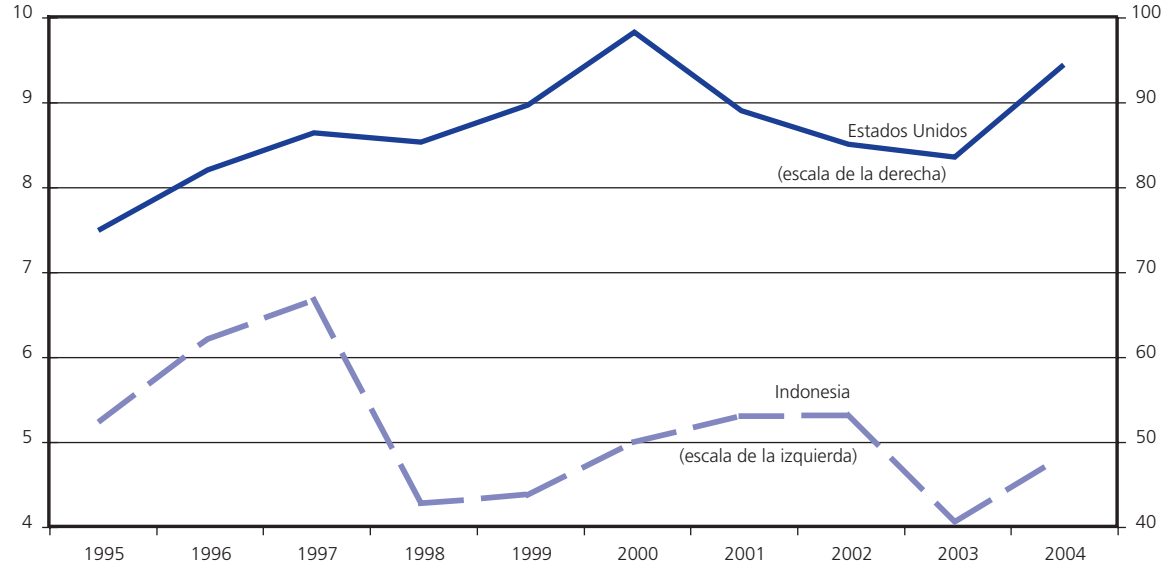
En el gráfico 12 se indica la evolución de las exportaciones de servicios de viajes de los Estados Unidos e Indonesia. En ambas curvas se observa una notable disminución, para los Estados Unidos a partir de 2001 ("11/9") y para Indonesia a partir de 2002 (primer atentado con bomba de Bali). En ambos países las exportaciones de servicios de viaje sólo comenzaron a recuperarse en 2004. En 2003, Indonesia experimentó un descenso nominal del 23 por ciento en las llegadas de turistas (más del 25 por ciento en términos reales). Sin embargo, el turismo se ha recuperado rápidamente de la caída de 2003, cuando el número de visitantes extranjeros disminuyó a 3,3 millones, el menor nivel desde 1995. En 2004, las llegadas de turistas aumentaron a la cifra récord de 5,1 millones, que generó 4.800 millones de dólares EE.UU. de ingresos de exportación, una cantidad sólo 400 millones de dólares EE.UU. menor al nivel máximo alcanzado en 2001, después de la crisis financiera de Asia. Después del incidente del 1/10 en Bali (que también provocó menos daños directos) no se produjo una tendencia negativa similar.[48] Hay pruebas circunstanciales de que, especialmente desde Londres y Madrid, los viajeros han comprendido que los terroristas pueden atacar en cualquier lugar, por lo que tienen menos tendencia a cancelar sus planes de viaje a lugares concretos. En el caso de los atentados con bomba en los trenes de Madrid no se han detectado consecuencias importantes para el turismo internacional. El descenso de los ingresos por concepto de turismo en España, que en 2004 fue aproximadamente del 2 por ciento, concordaba con la tendencia que ya se apreciaba a menos llegadas de visitantes desde los principales países de origen, como el Reino Unido, que había experimentado una depreciación de la libra frente al euro.[49]

47 Ward (2004), al sumar las estimaciones de una variedad de fuentes de los costos económicos de los atentados del 11/9 contra el World Trade Center en Nueva York, llega a un total de entre 146.800 millones de dólares EE.UU. y 166.800 millones de dólares EE.UU. Este número incluye los costos estimados incurridos por particulares y familias, pérdidas de asalariados en la Ciudad de Nueva York, costos de seguros, pérdidas relacionadas con los viajes, especialmente en el sector de las aerolíneas, pérdidas para el turismo, aumento de los costos de seguridad, instalaciones y equipo, costos de infraestructura, pérdidas de ingresos fiscales en el ejercicio fiscal posterior al acontecimiento y gastos públicos de rescate financiero de las aerolíneas. Véase también en la Oficina de Contabilidad General (GAO) de los Estados Unidos (2002) un examen de los estudios de los efectos económicos del 11/9. En el sitio Web de la GAO, pueden consultarse también evaluaciones detalladas, por ejemplo, de las pérdidas incurridas por la industria de transporte aéreo (GAO-02-133R) o los efectos en los ingresos fiscales de la Ciudad de Nueva York (GAO-02-882R).

48 Véase el sitio http://www.world-tourism.org/newsroom/Releases/2005/october/bali_tourism.htm, visitado el 28 de octubre de 2005.

49 Véase el sitio Web http://www.euromonitor.com/Travel_and_Tourism_in_Spain, visitado el 1º de noviembre de 2005.

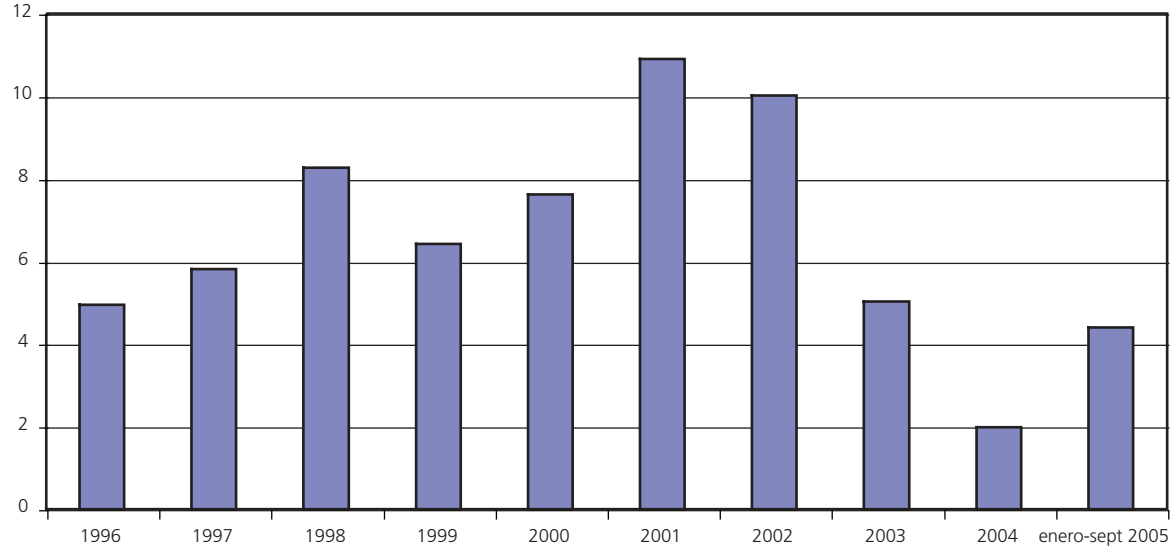
Gráfico 12
Exportaciones de servicios de viajes de los Estados Unidos e Indonesia, 1995-2004
(Miles de millones de dólares)



Fuente: FMI, Estadísticas de Balanza de Pagos.

En los Estados Unidos, como resultado de los acontecimientos del 11/9 también se produjo una marcada reducción del número de estudiantes extranjeros. Una de las razones para ello son las dificultades reales o percibidas para obtener visados de estudiante, problema que ha persistido. El gráfico 13 muestra que el crecimiento de los ingresos procedentes de las exportaciones de servicios de enseñanza de los Estados Unidos se desaceleró después de 2001, y se niveló en sólo el 2 por ciento en 2004, después de un aumento del 5 por ciento en 2003. En 2004, el número de estudiantes extranjeros matriculados en instituciones de enseñanza superior de los Estados Unidos disminuyó un 2,4 por ciento, lo que contrarrestó el aumento de los derechos de matrícula. Si bien el número de estudiantes de la India ha seguido aumentando, este aumento sólo ha podido compensar en parte la disminución del número de estudiantes procedentes de otros países, incluidos China, otros países de Asia, Europa y el Oriente Medio. Especialmente en esta última región, el número de

Gráfico 13
Exportaciones de servicios de enseñanza de los Estados Unidos, 1996-2005
(Variación porcentual anual)



Nota: Los servicios de enseñanza consisten en gastos para el pago de matrículas y costos de manutención sufragados por estudiantes en países extranjeros. Transacciones entre partes no afiliadas.
Fuente: Sitio Web de la Oficina de Análisis Económicos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos http://www.bea.gov/bea/ARTICLES/2005/10October/1005_xborder.pdf

estudiantes procedentes de países con poblaciones mayoritariamente musulmanas, como Arabia Saudita, Kuwait y Jordania, disminuyó a una tasa media anual del 10 por ciento a partir de 2002 (Nephew et al., 2005). Debido a esta evolución, los ingresos de los Estados Unidos en concepto de servicios de enseñanza procedentes del Oriente Medio, a diferencia de los de otras regiones, disminuyeron después de 2001, de 530 millones de dólares EE.UU. en 2002 a 481 millones de dólares EE.UU. y 445 millones de dólares EE.UU. en 2003 y 2004, respectivamente.

Como se indica en el cuadro 5, a pesar de que hay muchos factores que influyen, la evolución del crecimiento real después de un acontecimiento puede respaldar, aunque de forma aproximada, la hipótesis de que los recientes atentados terroristas han tenido repercusiones temporales y menos graves que anteriores perturbaciones políticas y trastornos del lado de la oferta, como la crisis petrolera de principios del decenio de 1970. Es de suponer que los atentados del 9/11 y el primer atentado con bomba de Bali tuvieron un efecto negativo inmediato en los resultados trimestrales. Sin embargo, el trimestre siguiente la economía ya se había recuperado y ambos países volvieron a tener tasas de crecimiento real aceptables durante los 12 meses posteriores a los atentados. No pueden identificarse efectos importantes en el caso de los atentados de Madrid y Londres. En España, la confianza de los consumidores y de los círculos empresariales permaneció bastante estable en marzo de 2004 y a continuación aumentó. La situación es parecida en el Reino Unido, donde el gasto de los consumidores ha sido débil por una variedad de razones de otra índole (Williams, 2005). En ambos países tampoco se observaron indicios de una baja importante de las exportaciones reales; los volúmenes de exportación del Reino Unido aumentaron un 5,6 por ciento el año del atentado (2005, en comparación con el 3,9 por ciento de 2004) y el 3,3 por ciento en España (2004, ligeramente inferior al 3,6 por ciento registrado en 2003). Esta evolución contrasta con la crisis petrolera de 1973 o las consecuencias del fallido intento de asesinato del Presidente Reagan de los Estados Unidos en 1981, cuando la economía estadounidense, que previamente registraba un crecimiento, pasó a tener un crecimiento real negativo por un período de tiempo más prolongado.

Cuadro 5
Crecimiento real del PIB tras determinadas perturbaciones en relación con la oferta
(Porcentaje)

Acontecimiento	País que informa	Fecha	Trimestre del acontecimiento[a]	Trimestre posterior al acontecimiento[a]	Un año después del acontecimiento[b]
Atentados con bomba en el metro de Londres	Reino Unido	7.7.05	3,8[c]	2,9[c]	n.a.
Atentados con bomba en trenes de Madrid	España	11.3.04	3,2	3,1	3,3
Primer atentado en Bali	Indonesia	12.10.02	-14,1	14,2	4,7
Atentados del 11/9	Estados Unidos	11.9.01	-1,4	1,6	2,2
Invasión de Kuwait por el Iraq	Estados Unidos	2.8.90	0,0	-3,0	0,0
Intento de asesinato de Reagan	Estados Unidos	30.3.81	8,0	-3,1	-2,5
Embargo de petróleo de la OPEP	Estados Unidos	17.10.73	3,8	-3,5	-1,9

[a] Tasas anualizadas.
[b] Promedio de las tasas anualizadas de los cuatro trimestres posteriores.
[c] Valores previstos. Vease http://www.businessweek.com/investor/content/jul2005/pi20050711_5798_pi077.htm
Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales y cálculos de los autores.

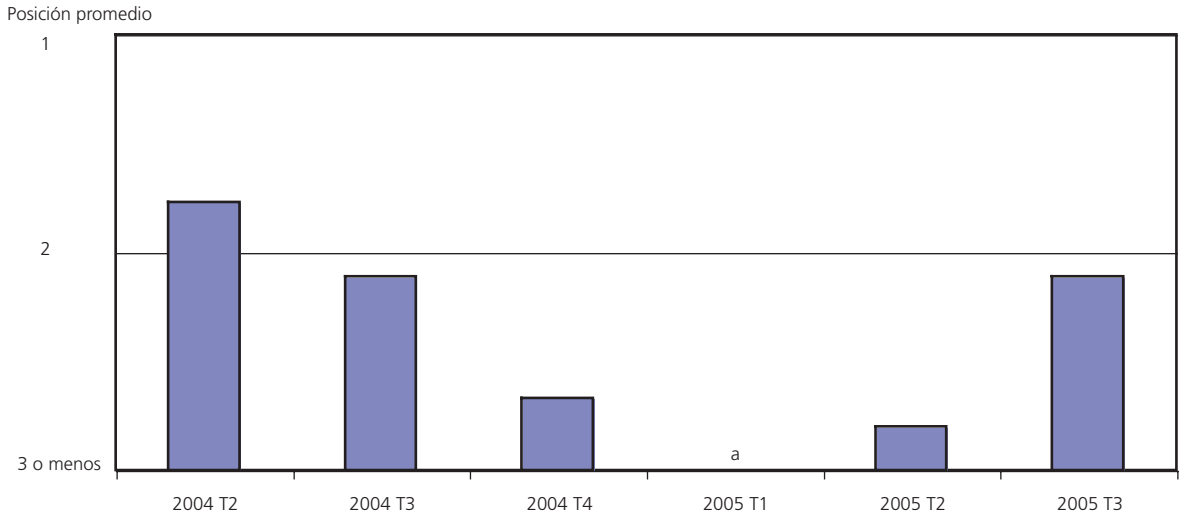
La cuestión de determinar si los efectos en una rama de la producción y en la economía son un fenómeno transitorio o más permanente depende principalmente de que se tenga la impresión de que persiste el riesgo terrorista y del carácter de las medidas adoptadas como respuesta. Las dos primeras horas después de los atentados perpetrados en Londres el 7/7, el índice del FTSE 200 perdió unos 200 puntos. Para el final del día, se recuperó hasta arrojar una pérdida de unos 70 puntos y recuperó el nivel que tenía antes del atentado el siguiente día de cotización. En cambio, tras el 11/9 la riqueza del mercado de valores se redujo aproximadamente 1,7 billones de dólares EE.UU. (Navarro y Spencer, 2001). Análogamente, después del segundo atentado en Londres, que falló, la reacción fue más fuerte. Según la Asociación de Agentes de Viajes Británicos, tras los incidentes del 7/7 no se observó que disminuyeran ni el número de personas que visitaban Londres ni el número de reservas. Sin embargo, el segundo atentado, aunque no ocasionó daños importantes, creó la sensación de que no se trataba de un incidente aislado, sino que podía haber una amenaza terrorista

permanente, lo que provocó una reducción del número de visitantes.[50] Según el Washington Post, se ha estimado que los minoristas del centro de Londres han perdido 1.400 millones de dólares EE.UU. de ventas como resultado del terrorismo.[51]

Si persiste el terrorismo, puede que la producción se vea afectada de forma permanente. Abadie y Gardeazabal (2003) constataron respecto de la región vasca de España que el violento conflicto interno de larga data ha provocado una reducción del 10 por ciento del PIB por habitante y que los cambios en esta medición guardan relación directa con la intensidad de los incidentes violentos. Gran parte de este descenso permanente de la producción se debe al desplazamiento de industrias a regiones más seguras. Esos efectos pueden no apreciarse a nivel nacional y pueden no ser relevantes si las actividades terroristas siguen siendo acontecimientos relativamente aislados. Un estudio realizado por la UNCTAD en noviembre de 2001 demostró que sólo unas pocas grandes empresas transnacionales se proponían retrasar o cancelar proyectos de inversión para el período de los siguientes tres a cinco años como resultado de los atentados del 11/9 (UNCTAD, 2001; Lenain et al., 2002). Según el sondeo sobre las perspectivas de negocios en Europa en el verano de 2005 realizado por la Universidad Duke y la revista CFO[52] (Summer 2005 Duke University / CFO Magazine Business Outlook Survey for Europe), sólo el 10 por ciento de las empresas consideraban que el terrorismo era una de sus tres principales preocupaciones. Es interesante observar que los atentados de Madrid en 2004 y de Londres parecen haber vuelto a situar el terrorismo en las pantallas de radar de las empresas. El gráfico 14 muestra una fuerte preocupación (a saber, una posición promedio cercana a 1) respecto del terrorismo en el segundo trimestre de 2004, después de Madrid, que fue desapareciendo en los siguientes trimestres para reaparecer en el tercer trimestre de 2005, en respuesta a los atentados de Londres. Sin embargo, en general, las empresas no preveían que el terrorismo influyera en su rentabilidad de 2005, y tres cuartas partes de las empresas interrogadas no habían adoptado ninguna medida específica en respuesta a la amenaza del terrorismo.

A nivel de los países el panorama es diferente; las empresas con sede en determinados países, especialmente Grecia, los Países Bajos, Bélgica, España y el Reino Unido, esperan algunos efectos negativos en los beneficios. Análogamente, un desglose intersectorial demuestra que la amenaza de terrorismo se considera un factor que puede influir en los resultados económicos de una empresa, especialmente en el sector de la construcción (probablemente en forma positiva), así como en los sectores de los seguros y el transporte (en forma negativa). Menos de la mitad de las empresas consultadas en estos dos últimos sectores no habían adoptado ninguna contramedida especial en respuesta al riesgo terrorista percibido.

Gráfico 14
El terrorismo como importante motivo de preocupación comercial, 2004-05[a]
(Posición promedio)



[a] En el primer trimestre de 2005 el terrorismo no fue motivo importante de preocupación.
Fuente: Revista trimestral de la Universidad Duke y la CFO, Business Outlook Survey.

50 Véase el sitio http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4706615.stm, visitado el 10 de noviembre de 2005.

51 Véase http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/08/15/AR2005081500818.html. Sin embargo, algunas de esas ventas sólo se han aplazado.

52 Véase el sitio http://www.cfosurvey.org, visitado el 9 de noviembre de 2005.

En su mayor parte, los efectos de los recientes atentados terroristas en el comercio de mercancías guardan relación con cambios en los costos de transacción, principalmente a causa del aumento de las primas de seguros, y de las medidas de seguridad más estrictas en las fronteras, puertos y aeropuertos. El impacto general de un determinado aumento de los costos de transacción en el comercio de un país depende de su apertura comercial (es decir, su relación entre comercio y PIB), sus principales interlocutores comerciales, la composición de los productos básicos objeto de intercambio y sus respectivos modos de transporte.

El 11/9 ocasionó daños por un valor aproximado de 80.000 millones de dólares EE.UU., de los cuales unos 32.500 millones estaban asegurados (OCDE, 2005). Como consecuencia de ello, las compañías de seguros y reaseguros impusieron de forma generalizada cláusulas de exclusión del terrorismo. El repentino endurecimiento del suministro de seguros contra el terrorismo tuvo efectos económicos negativos inmediatos que perturbaron en especial las actividades económicas que más dependen del seguro contra el terrorismo, como la aviación, el turismo, la construcción y los préstamos comerciales (OCDE, 2005). A pesar de un ulterior aumento de la oferta gracias a programas conjuntos de los sectores público y privado, especialmente en los Estados Unidos a raíz de la Ley de Seguro contra el Riesgo del Terrorismo, de noviembre de 2002 (un programa de tres años que garantizaba que se pagarían determinadas reclamaciones relacionadas con el terrorismo), las empresas pagaron primas sustanciales para volver a tener la cobertura que se les había retirado. Sin embargo, para finales de 2004, las tarifas habían vuelto a bajar y la mediana de los precios fijados trimestralmente para las primas por terrorismo era ligeramente superior al 3,5 por ciento de la prima de seguros por propiedades, lo que representaba una disminución del nivel máximo de casi 5 por ciento alcanzado medio año antes. En 2004, el sector del transporte, que desempeña un papel fundamental en la facilitación del comercio, afrontó una fijación de precios de las primas por terrorismo inferior al promedio del 3 por ciento de las primas de seguros de propiedades, aproximadamente la mitad, por ejemplo, de las primas que se aplican a las instituciones financieras y al sector inmobiliario, que ascienden al 6,1 por ciento (AON, 2004). Impulsados por los acontecimientos del 11/9 y reforzados por los atentados con bomba de Madrid y Londres, ha habido países de Europa y otros miembros de la OCDE que han creado una serie de planes público-privados de (rea-)seguros contra el terrorismo; estos planes ofrecen niveles adicionales de cobertura del orden de los cientos de millones y miles de millones de dólares.[53]

Los recientes acontecimientos terroristas han provocado una intensificación de medidas de seguridad duraderas, que hacen que los tiempos de entrega sean más prolongados, por ejemplo, debido a inspecciones más estrictas en los cruces fronterizos.[54] Los costos de transacción también han aumentado debido a las medidas de seguridad adicionales, como la contratación de alguaciles aéreos o la inversión en nuevos sistemas informáticos para los barcos de carga para que el despacho sea rápido (Crist, 2003).[55] Después del 11/9 lo que más ha afectado el transporte aéreo ha sido la imposición de medidas de seguridad más estrictas y el aumento de las demoras. Sin embargo, las mercancías que normalmente se transportan por aire tienden a ser productos de alto valor, como material electrónico y prendas de vestir, en cuyo caso los costos de transacción sólo suelen representar una pequeña fracción del valor (Walkenhorst y Dihel, 2002).[56] No obstante, respecto de los productos perecederos, como los vegetales o pescados, puede que el comercio se haya desplazado

53 En el capítulo II.5 de OCDE (2005) figura un cuadro comparativo de los planes de seguros contra el terrorismo en todos los países de la OCDE.

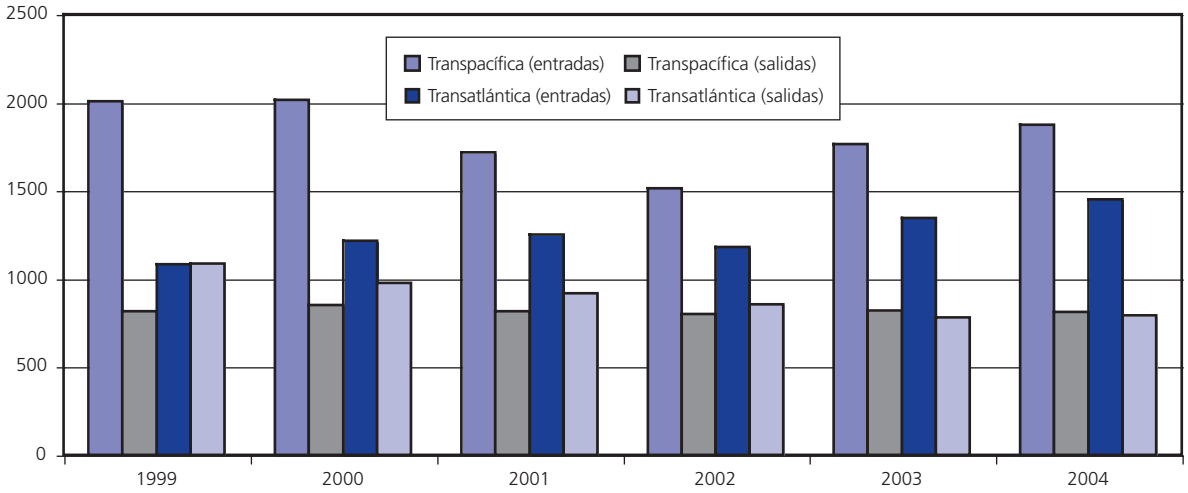
54 A juicio de Blalock et al. (2005) en promedio las medidas de inspección de los equipajes adoptadas después del 11/9 hicieron que el volumen de pasajeros se redujera aproximadamente un 5 por ciento en todos los vuelos. Sin embargo, los controles fronterizos estrictos pueden no ocasionar necesariamente mayores costos de transacción, por ejemplo en términos de tiempos de espera con las consiguientes reducciones de la demanda de transporte. Por ejemplo, en la frontera entre los Estados Unidos y el Canadá, se contrató más personal de seguridad tras el 11/9 y poco a poco el flujo de camiones volvió casi a la normalidad (Lenain et al., 2002).

55 En diciembre de 2002, los Estados Unidos pusieron en marcha la Iniciativa de Seguridad de los Contenedores (CSI), que tiene por finalidad identificar los contenedores de alto riesgo ya en el puerto de salida. Los puertos en que no se aplican determinadas medidas pueden no estar en condiciones de exportar mercancías a los Estados Unidos (Crist, 2003). Se han elaborado otras medidas de seguridad aduanera, como la Iniciativa de comercio seguro en la región del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), el Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (PBIP) de la Organización Marítima Internacional o el programa del "expedidor conocido" de la UE.

56 Para los Estados Unidos se estimó que, en promedio, los costos de transporte y seguros equivalieron al 3,4 por ciento del valor en aduana en 2000. Sin embargo, las participaciones de los costos oscilaron entre alrededor del 1 por ciento para los productos farmacéuticos a más del 23 por ciento para los abonos en bruto (Lenain et al., 2002).

a destinos que se pueden abastecer por camión o por tren. Pero también en el transporte marítimo, que es el principal modo de transporte de los productos básicos a granel, se tomaron diversas medidas preventivas como consecuencia del 11/9.[57] Por ejemplo, en los Estados Unidos, pasaron a ser obligatorios los avisos de llegada con 96 horas de anticipación y la Guardia Costera viene efectuando con más frecuencia inspecciones a bordo de la tripulación y la carga. La mayoría de los costos adicionales de seguridad corren por cuenta de las compañías navieras (Crist, 2003).

Gráfico 15
Tarifas de fletes de buques portacontenedores de las principales corrientes comerciales de los Estados Unidos, 1999-2004
(Dolares/EVP)[a]



[a] EVP (TEU) se refiere a la unidad equivalente a veinte pies, es decir, una unidad de medida nominal equivalente a un contenedor de 20' x 8' x 8'.
Fuente: US MARAD (2005).

Según Clark et al. (2004) la eficiencia portuaria, que se ve afectada por el aumento de las medidas de seguridad, tiene un efecto importante en los costos de transporte marítimo en comparación con una multitud de factores de otra índole, como la competencia, la evolución de la tecnología y las economías de escala a nivel del buque y de los puertos marítimos.[58] Del gráfico 15 se desprende que de hecho las tarifas de los fletes de entrada por unidad de volumen de contenedor para los Estados Unidos han aumentado después de 2001 (el cambio es particularmente digno de mención en la ruta transpacífica), mientras que las tarifas de los fletes de salida han seguido bajando.[59] Análogamente, después de 2001, los costos de flete en relación con las importaciones (es decir, los valores c.i.f. en relación con los valores f.o.b.) volvieron a aumentar en el caso de los Estados Unidos, de 3,2 por ciento a 3,8 por ciento después de varios años de descenso. Si bien, después de 2002, puede que estos aumentos estuvieran dominados por la evolución del precio del petróleo (véase el gráfico 16), las dos curvas no se mueven paralelamente, lo que sugiere que otros factores, incluido el componente de seguros de los costos de transporte, también han desempeñado un papel. En última instancia, la diferencia entre el precio c.i.f. y el f.o.b. es una medida muy imprecisa, ya que el propio componente de seguros depende de los cambios en la composición del producto y los precios de las importaciones. Sin embargo, incluso si se considera el comercio con los interlocutores de mayor tamaño, en los que la composición y los precios de los productos son relativamente estables, como en el caso de las importaciones estadounidenses de maquinaria procedente del Japón, la participación del precio c.i.f. en las importaciones tocó fondo en 2001 (a un 2,3 por

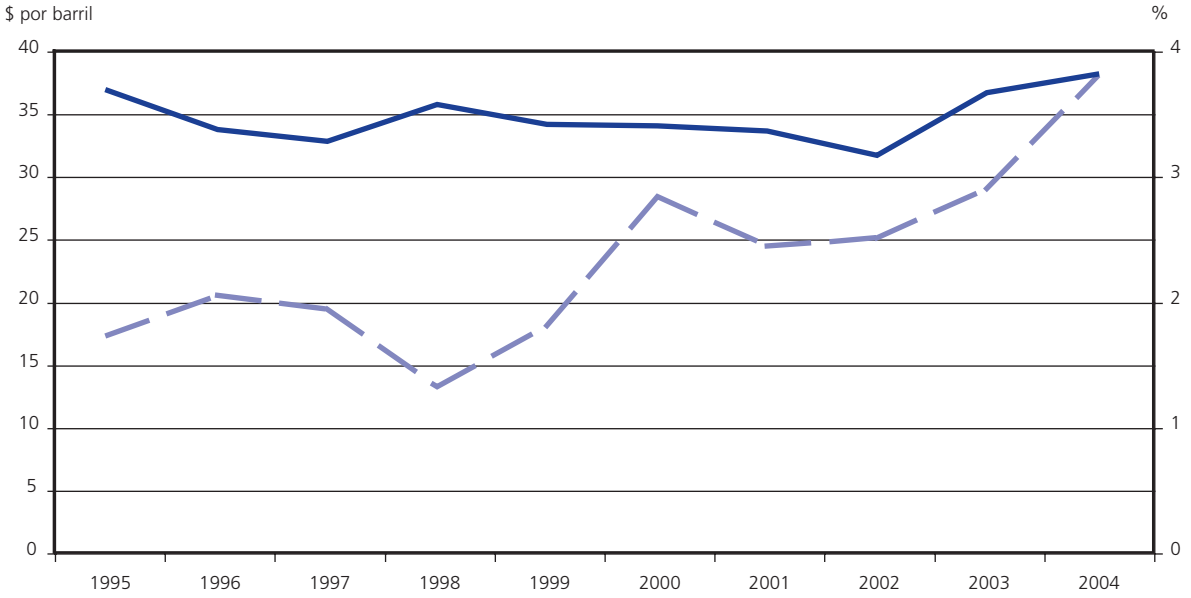
[57] Según Lenain et al. (2002), corresponde a los buques portacontenedores en torno al 60 por ciento del volumen del comercio mundial. Crist (2003), citando a la UNCTAD, habla incluso del 80 por ciento.

[58] Además, los costos son una función de las características específicas del producto, por ejemplo, en relación con determinados requisitos de manipulación, y del país de origen, que puede operar sólo embarcaciones más pequeñas o requerir el transporte de regreso de contenedores vacíos. Por supuesto, los costos totales de transporte también dependen de la distancia recorrida, en cuyo caso el precio del petróleo es el componente decisivo del costo.

[59] Por supuesto, un factor importante para la disminución de las tarifas de salida y el aumento de las tarifas de entrada también ha sido el aumento del déficit comercial de los Estados Unidos, que provoca un exceso de oferta de contenedores en los puertos estadounidenses disponibles para embarques de regreso a tarifas más baratas.

ciento) y luego aumentó ininterrumpidamente para llegar a más del 2,6 por ciento en 2004. Esta tendencia es similar para las importaciones de maquinaria procedentes de Alemania o, a un nivel más desagregado, para las importaciones de vehículos de carretera procedentes del Japón. En cambio, la participación del valor c.i.f. en las importaciones de maquinaria procedente del Canadá ha disminuido constantemente (aparte de un pequeño aumento en 2003). Eso puede deberse a que las importaciones de maquinaria procedentes del Canadá no se transportan por barco, sino por camión, medio en el que los aumentos de costo han sido menos importantes. Después de los atentados del 11/3 en Madrid, la Secretaría General de la Organización Marítima Internacional aprovechó la oportunidad para instar a sus miembros a que aceleraran la aplicación del Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (PBIP), un conjunto de medidas para mejorar la seguridad marítima reduciendo al mismo tiempo al mínimo los efectos comerciales.[60] Los atentados de Madrid y Londres propiamente dichos no revisten gran importancia para la cuestión de la seguridad del transporte y la facilitación del comercio, ya que, teniendo en cuenta la naturaleza de los blancos, los Gobiernos de España y del Reino Unido se concentraron principalmente en mejorar las medidas de seguridad que afectan a los trenes de cercanías y no a las transacciones comerciales internacionales.

Gráfico 16
Precios del petróleo y costos de fletes en relación con las importaciones en los Estados Unidos, 1995-2004
(Dólares por barril y porcentaje)



Fuente: Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

c) Conclusiones

El presente examen de la forma en que los recientes desastres naturales y actos de terrorismo han afectado las corrientes comerciales internacionales sugiere varias conclusiones, que parecen concordar con las investigaciones que se están efectuando.

Los desastres naturales y los actos de terrorismo son parecidos en el sentido de que representan conmociones del sistema económico. Pero también hay importantes diferencias en el carácter de estas conmociones y en sus efectos económicos y comerciales.

Los gobiernos sólo pueden prepararse para un desastre natural y mitigar sus efectos; no pueden impedir que se produzca un tsunami o un huracán. Sin embargo, la acción gubernamental sí puede reducir las probabilidades de acontecimientos terroristas, además de mitigar sus efectos. Desafortunadamente, la acción gubernamental

[60] Véase el sitio http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic_id=848&doc_id=3509, visitado el 20 de diciembre de 2005.

para reducir el riesgo de actos de terrorismo mediante el aumento de las medidas de seguridad puede en sí misma hacer más difícil el comercio internacional.

El efecto del terrorismo puede ser más pronunciado para el comercio de servicios que para el comercio de mercancías. Muchas formas de transacciones de servicios internacionales (por ejemplo, viajes y turismo) requieren un estrecho contacto entre el comprador y el vendedor. Por consiguiente, una mayor sensación de que existe el riesgo del terrorismo puede afectar desproporcionadamente al comercio de servicios.

Como la mayoría de los grandes desastres son acontecimientos que ocurren una sola vez, sus efectos macroeconómicos y comerciales tienden a ser localizados y transitorios. Las comunidades que se encuentran en el centro del desastre pueden adaptarse y la recuperación económica, incluso de un gran desastre, puede ser muy rápida si las instituciones sociales, el capital humano y la productividad quedan intactos. Es probable que los efectos comerciales de los actos individuales de terrorismo también sean pequeños y transitorios. Sin embargo, cuando el terrorismo persiste, es probable que los efectos económicos sean más permanentes, llegando incluso a influir en la estructura del comercio.

BIBLIOGRAFÍA

Abadie, A. y Gardeazabal, J. (2003) 'The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country', *American Economic Review* 93, 1: 113-131.

Administración Marítima de los Estados Unidos (US MARAD) (2005) 'Containership Market Indicators - August 2005', Oficina de Análisis Estadístico y Económico, Washington, D.C.: US MARAD. Puede consultarse en línea en http://www.marad.dot.gov/marad_statistics/. Visitado el 3/1/2006.

AON (2004) *Terrorism Risk Management & Risk Transfer Market Overview,* Nueva York: AON. Puede consultarse en línea en http://www.aon.com/. Visitado el 3/1/2006.

Bach, C.L. (2004) 'Annual Revision of the U.S. International Accounts, 1989-2003', *Survey of Current Business* 84, 7: 50-64.

Barry, J.M. (1997) *Rising Tide: The Great Mississippi Flood of 1927 and How It Changed America,* Nueva York: Simon Schuster.

Becker, G. y Murphy, K. (2001) 'Prosperity Will Rise Out of the Ashes', *The Wall Street Journal,* 29 de octubre de 2001.

Blalock, G., Kadiyali, V. y Simon, D.H. (2005) 'The Impact of Post 9/11 Airport Security Measures on the Demand for Air Travel', reprografía. Puede consultarse en línea en http://aem.cornell.edu/faculty_sites/gb78/wp/airport_security_022305.pdf. Visitado el 3/1/2006.

Blomberg, S.B., Hess, G.D. y Orphanides, A. (2004) 'The Macroeconomic Consequences of Terrorism', *CESifo Working Paper* N° 1151, Munich: Center for Economic Studies and ifo Institute for Economic Research (CESifo). CESifo Documento de trabajo de *CESifo N° 1151, Munich*: Centro de Estudios Económicos e Instituto de Investigación Económica IFO (CESifo).

Clark, X., Dollar, D. y Micco, A. (2004) 'Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade', National Bureau of Economic Research (NBER), *Working Paper 10353,* Cambridge, MA: NBER. Puede consultarse en línea en http://www.nber.org/papers/w10353. Visitado el 3/1/2006.

Congressional Budget Office (CBO) (2005) 'Macroeconomic and Budgetary Effects of Hurricanes Katrina and Rita'. Declaración de Douglas Holtz-Eakin, Director, ante la Comisión de Presupuesto, Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 6 de octubre. Puede consultarse en línea en http://www.bea.doc.gov/bea/newsrelarchive/2005/trad0905.pdf. Visitado el 3/1/2006.

Crist, P. (2003) 'Security in Maritime Transport: Risk Factors and Economic Impact', Informe presentado al Comité de Transporte Marítimo de la OCDE, París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Emanuel, K. (2005) 'Increasing Destructiveness of Tropical Cyclones over the Past 30 Years', *Nature* 436:4, 686-688.

Faust, E. (2005) 'Changing Hurricane Risk in the North Atlantic' Munich Re Group. Puede consultarse en línea en http://www.munichre.com/assets/pdf/georisks/changing_hurricane_risk2_en.pdf. Visitado el 3/1/2006.

Gassebner, M., Keck, A. y Teh, R. (2006) 'Trade and terror', *Staff Working Paper, Ginebra*: Organización Mundial del Comercio (OMC). De próxima aparición.

Hirschleifer, J. (1991) 'Disaster and Recovery', *Department of Economics Working Paper* N° 639 Universidad de California en Los Ángeles (University of California at Los Angeles).

Kunkel, K.E., Pielke, R.A. y Chagnon, S.A. (1999) 'Temporal Fluctuations in Weather and Climate Extremes that Cause Economic and Human Health Impacts: A Review', Boletín de la Sociedad Meteorológica Americana, *Bulletin of the American Meteorological Society* 80, 6: 1077-1098.

Lenain, P., Bonturi, M. y Koen, V. (2002) 'The Economic Consequences of Terrorism', OCDE Economic Department *Working Paper* N° 334, París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Navarro, P. y Spencer, A. (2001) 'September 11, 2001: Assessing the Costs of Terrorism', *The Milken Institute Review*, 4: 17-31.

Nephew, E., Koncz, J., Borga, M. y Mann, M. (2005) 'U.S. International Services: Cross-Border Trade in 2004 and Sales Through Affiliates in 2003', Oficina de Análisis Económicos, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Washington, D.C. (Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, Washington, D.C.) Disponible en línea en: http://www.bea.gov/bea/ARTICLES/2005/10October/1005_xborder.pdf. Visitado el 3/1/2006.

Oficina General de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos (US GAO) (2002) 'Review of Studies of the Economic Impact of the September 11, 2001, Terrorist Attacks on the World Trade Center', GAO-02-700R, 29 de mayo de 2002, Washington, D.C.: US GAO. Puede consultarse en línea en http://www.911investigations.net/IMG/pdf/doc-259.pdf. Visitado el 3/1/2006.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2003) 'Lessons Learned in Dealing with Large-Scale Disasters', SG/AU(2003)1, París: OCDE.

– (2005) *Terrorism Risk Insurance in OECD Countries,* París: OCDE.

Skidmore, M. y Toya, H. (2002) 'Do Natural Disasters Promote Long-run Growth?', *Economic Inquiry* 40, 4: 664-687.

UNCTAD (2001) 'Transnational corporations expected to continue worldwide expansion, but full impact of economic slowdown still unknown: highlights of a corporate investment survey', *Note to correspondents*, TAD/INF/NC27, 5, Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Walkenhorst, P. y Dihel, N. (2002) 'Trade Impacts of the Terrorist Attacks of 11 September 2001: A Quantitative Assessment', Documento preparado para el taller sobre "The Economic Consequences of Global Terrorism", Berlín, 14-15 de junio de 2002.

Ward, R.H. (2004) 'The economics of terrorism', *Forum on Crime and Society* 4, 1/2: 17-29.

Williams, D. (2005) 'London bombings: Limited economic impact', reprografía. Puede consultarse en línea en http://www.alliancecapital.com. Visitado el 3/1/06.

II LAS SUBVENCIONES, EL COMERCIO Y LA OMC

A INTRODUCCIÓN

Las subvenciones son uno de los numerosos instrumentos de política general sujetos a normas en el sistema multilateral de comercio, pero plantean cuestiones más complejas para quienes adoptan las políticas que otros muchos instrumentos sometidos a las normas de la OMC o del GATT. Uno de los motivos de ello es que las subvenciones se pueden definir de diferentes maneras. Otro es que se utilizan para conseguir objetivos muy variados. Incluso cuando no van dirigidas al comercio, pueden influir en los flujos comerciales. El presente Informe se centra esencialmente en las subvenciones que conceden una ventaja a determinados productores nacionales, por lo que afectan al comercio. La difícil tarea de determinar qué tipos de subvención plantean problemas desde el punto de vista del sistema comercial, y qué cabe hacer al respecto, ocupa un importante lugar en el programa de trabajo del sistema del GATT y la OMC.

El presente Informe pretende dar una idea sucinta de la forma en que se utilizan las subvenciones en diversas regiones del mundo y para diferentes actividades económicas. Para analizar los datos existentes sobre las subvenciones, es preciso comprender las diversas definiciones utilizadas, así como sus efectos económicos. Por ello, se empieza abordando la definición de subvención y examinando los principales conceptos económicos relacionados con las subvenciones. También se analizarán las principales razones por las que al parecer los gobiernos recurren a las subvenciones y cuáles pueden ser las consecuencias económicas y comerciales de esas políticas. Asimismo, se examinarán las normas de la OMC sobre las subvenciones, su evolución a lo largo del tiempo, su contenido desde un punto de vista económico y cómo han contribuido las diferencias de la OMC a conformar las políticas nacionales en esta área.

Los datos sobre el uso de subvenciones suelen escasear y es difícil comparar los datos correspondientes a distintos países y sectores, debido a las diferencias metodológicas y a la existencia de lagunas en los datos. A pesar de todo, las escasas pruebas disponibles indican que las subvenciones pueden tener una repercusión significativa en los flujos comerciales. Según algunos cálculos, es posible que a nivel mundial las subvenciones asciendan a más de 1 millón de millones de dólares anuales, lo que equivale al 4 por ciento del PIB mundial. Según otros cálculos, las subvenciones representan en promedio en torno al 6 por ciento de los gastos públicos y un 1 por ciento del PIB nacional. Estos valores varían considerablemente según los países y según los sectores. Las ineficiencias económicas que originan las subvenciones son potencialmente significativas. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo podrían beneficiarse de la reducción de las subvenciones que no sean necesarias para corregir fallas del mercado o que no tengan por finalidad alcanzar objetivos de política válidos.

B DEFINICIÓN DE LAS SUBVENCIONES

En las etapas iniciales del GATT se prestó escasa atención a la repercusión de las subvenciones en el comercio. Sin embargo, las partes contratantes pronto se dieron cuenta de la necesidad de abordar las subvenciones para salvaguardar el valor de las concesiones arancelarias acordadas. Un país puede debilitar los compromisos de acceso a los mercados que ha contraído proporcionando subvenciones a las ramas de producción que compiten con las importaciones. Además, debido a las subvenciones concedidas a los exportadores que compiten en los mercados de terceros países, se puede desviar el comercio de un país que había confiado en el acceso negociado a esos mercados. Estas inquietudes propiciaron la elaboración de disciplinas sobre las subvenciones más estrictas que las previstas inicialmente en el GATT (de 1947). Un paso importante fue la negociación del "Código de Subvenciones", de carácter plurilateral, durante la Ronda de Tokio, y, posteriormente, del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC) y del Acuerdo sobre la Agricultura.[1]

En gran parte del presente Informe, el término "subvención" hace referencia al concepto de subvención utilizado en el Acuerdo sobre la OMC. Sin embargo, es inevitable tener en cuenta otras definiciones de subvención, en particular cuando se trata de describir datos nacionales o internacionales sobre las subvenciones o las políticas nacionales en esa materia. Por tanto, el Informe empieza con una discusión de los diferentes conceptos y definiciones de subvención que se utilizan en los estudios publicados sobre el asunto. Se presta especial atención a las definiciones pertinentes para el resto del estudio, como la utilizada en el Sistema de Cuentas Nacionales y el concepto de equivalente en subvenciones al productor (ESP), que se utiliza frecuentemente en las estadísticas de la OCDE. La presente sección termina con un breve estudio de la definición de subvención que hace la OMC de conformidad con el Acuerdo SMC, de los conceptos y otras definiciones de subvención presentadas previamente.

1. DEFINICIÓN DE SUBVENCIÓN: CUESTIONES CONCEPTUALES

A pesar de que la palabra "subvención" se utiliza con mucha frecuencia en economía, es raro que se defina. A menudo se utiliza como antónimo de impuesto, es decir, una transferencia de dinero público a una entidad del sector privado. Así sucede, por ejemplo, en el caso del diccionario Oxford en línea,[2] en el que se define subvención como "una suma de dinero con cargo a los fondos públicos concedida a una rama de producción o a una empresa para ayudarla a mantener bajo el precio de un producto o de un servicio".[3] Sin embargo, muchos aducirían que las concesiones fiscales también son una forma de subvención. Para los beneficiarios puede que no haya una gran diferencia entre beneficiarse porque reciben dinero o porque se reduce su factura fiscal. Ambas formas de "asistencia" también representan transferencias financieras del gobierno. En cambio, la protección en frontera, como los aranceles, no representa una transferencia financiera de ese tipo por parte del gobierno, sino que genera ingresos fiscales. Ahora bien, cabría decir que la imposición de un arancel representa una forma de subvención para los sectores que compiten con las importaciones y que gracias a eso quedan protegidos de la competencia extranjera. Por consiguiente, si se definen las subvenciones en función de transferencias del gobierno o de gastos fiscales puede que no se obtenga una idea completa.

1 Se decidió que el desarrollo de disciplinas en materia de subvenciones de conformidad con el AGCS se efectuara en el marco de las negociaciones del Programa incorporado que empezaron en 2000, y actualmente forma parte de las negociaciones comerciales que se están celebrando conforme a lo previsto en el Programa de Doha para el Desarrollo.

2 Los grupos especiales y el Órgano de Apelación suelen basarse en el Oxford English Dictionary para definir el significado ordinario de las palabras utilizadas en el Acuerdo. Véase, por ejemplo, *Canadá - Productos lácteos*, Informe del Órgano de Apelación, párrafos 104, 107 y 108, para la definición que hace el Oxford English Dictionary de la palabra "payment" (pago) (que aparece en el párrafo 1 c) del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura) como "remuneración de una persona en dinero o su equivalente". El Órgano de Apelación señaló además que un "pago" no efectuado en metálico se suele denominar "pago en especie" y que el sentido ordinario del término "pagos" del párrafo 1 c) del artículo 9 se concuerda con el significado que se le da en el diccionario.

3 Esta definición parte de la base de que las subvenciones recibidas "se transfieren", esto es, tienen un efecto en el precio de venta. Es posible que no siempre se verifique esta suposición, y la transferencia puede ser cuestión de grado, ya que cabe concebir que al menos parte de la subvención se destine a usos completamente diferentes.

Una alternativa consiste en considerar que hay "subvención" cada vez que un programa público beneficia a operadores del sector privado. La principal dificultad que plantea este enfoque es que los receptores de una transferencia en efectivo o de una concesión fiscal no son necesariamente los beneficiarios definitivos de esa política. Por ejemplo, los subsidios de vivienda, como el "Eigenheimzulage" alemán, son transferencias o concesiones fiscales que se otorgan a los consumidores que construyen una vivienda. Sin embargo, en última instancia, no se distinguen mucho de los pagos directos a las empresas de construcción. Análogamente, puede que los principales beneficiarios de un producto intermedio subvencionado no sean los receptores de las subvenciones, sino las empresas de las últimas fases del proceso de producción que utilicen esos productos como insumos para su propia producción. El gobierno puede querer que se produzcan estos efectos indirectos o no. Cuanto más específico sea el diseño de un programa, más probabilidades habrá de que el beneficiario al que va dirigido (el objetivo) y el beneficiario real (el efecto) coincidan. No obstante, no siempre es fácil diseñar programas específicos. En los estudios publicados hay muchos ejemplos de programas de subvención que tienen efectos secundarios imprevistos. Por ejemplo, Adams (2000), considera que al centrarse erróneamente en productos inferiores, las subvenciones alimentarias destinadas a ayudar a la población pobre, pueden beneficiar en parte a personas de ingresos elevados, porque liberan fondos que se asignan a otros usos. Devarajan y Swaroop (1998) ilustran la forma en que la asistencia oficial al desarrollo (AOD), incluso cuando va dirigida a un proyecto específico, puede financiar indirectamente otras actividades en los casos en que de todos modos el Estado habría realizado ese proyecto, con lo que la AOD tiene por efecto liberar recursos públicos que pueden utilizarse para otros fines.

Otra desventaja de definir las subvenciones únicamente en términos de "beneficios" es que en principio esa definición debería tener en cuenta la contrapartida, a saber, el sinfín de programas públicos que imponen costos a esos mismos "actores", en forma de impuestos o de reglamentos que representan una carga para la actividad privada.[4] Hay muchos servicios públicos, como la infraestructura de carreteras, que financian los usuarios, con los impuestos especiales con que se gravan los automóviles o con los peajes. Así pues, la creación de una infraestructura viaria no debería considerarse una subvención en su totalidad, aunque puede incluir un elemento de subvención que en la mayoría de los casos es difícil de medir. Incluso hay programas de subvención que parecen estar concebidos para compensar las distorsiones creadas por otras intervenciones públicas. Por ejemplo, en muchos países no se gravan los ahorros por debajo de un determinado umbral. En parte estas concesiones fiscales sirven para remediar la discriminación de que es objeto el ahorro en comparación con el consumo, lo que quizás explique por qué el Gobierno alemán en sus informes periódicos sobre las subvenciones excluye estas exenciones fiscales de su calculo de las subvenciones.[5]

Los párrafos anteriores ilustran algunas de las dificultades que plantea la definición del concepto de subvención. Aunque parece haber acuerdo en que la subvención entraña la participación de los poderes públicos y beneficia a alguien, al pasar a los aspectos concretos los enfoques difieren. De hecho, la bibliografía sobre el particular está llena de referencias a las dificultades de definir el concepto de "subvención", como indica la frase, frecuentemente citada, de Hendrik S. Houthakker: "Yo también empecé tratando de definir el concepto de subvención, pero al hacerlo me di cuenta de que es un concepto demasiado difícil de captar".[6] Lo que Houthakker escribió hace varias décadas sigue siendo cierto hoy en día. Por consiguiente, en vez de intentar llegar a una definición concreta de subvención, en la presente Sección se discuten varias características de las definiciones de subvención utilizadas en los estudios publicados o en documentos sobre políticas, y se analiza de qué forma hacen referencia a esas características las diferentes definiciones de subvención.

Según el contexto, hay muchos programas públicos que se pueden considerar subvenciones. Para simplificar, esos programas se pueden dividir como mínimo en tres categorías: en primer lugar, los gobiernos pueden transferir fondos a los productores o a los consumidores, como resultado de lo cual se producirá un gasto presupuestario directo o potencial, o bien encomendar la transferencia a una entidad privada, en uso de sus facultades. Entran en esta categoría las transferencias directas, como las becas de formación o las prestaciones

4 Sykes (2003).

5 Boss y Rosenschon (2002).

6 Véase la cita en Steenblik (2003), página 4.

por hijos. Un ejemplo de gasto potencial es la concesión de garantías de préstamos.[7] Esas garantías pueden suponer un desembolso real o no, pero aunque no sea así, una garantía oficial reduce artificialmente los riesgos de incumplimiento por parte de los compradores potenciales y estimula un consumo que de otro modo no existiría. Si un gobierno da instrucciones a un banco privado para que conceda préstamos a tipos preferenciales a determinadas entidades privadas, esto no provocará un gasto público, pese a lo cual puede consolidarse una transferencia pública, ya que no se habría producido si el gobierno no hubiera intervenido y porque tiene el mismo efecto que si el propio gobierno hubiese concedido el préstamo a un tipo preferencial.

En segundo lugar, el gobierno puede proporcionar productos o servicios a un costo nulo o inferior al precio de mercado, como en el caso de la enseñanza universitaria, el transporte público o los cupones para alimentos. Esas transferencias también suponen un gasto para el erario público, con la diferencia de que los beneficiarios reciben una contribución en especie, en vez de fondos de los que pueden disponer libremente.[8]

En tercer lugar, las políticas de reglamentación también pueden considerarse un tipo de subvención si dan lugar a transferencias de un grupo a otro. Por ejemplo, la protección en frontera permite discriminar en materia de precios y mancomunar los ingresos que perciben los productores, que implícitamente financian los consumidores nacionales (Schluep y De Gorter, 2000).[9] En este contexto, Cadot et al. (2004) señalan que con instrumentos normativos se pueden eludir formas de subvención directa y obtener los mismos efectos, aunque a un costo social más elevado. Demuestran que las normas de origen preferenciales equivalen a subvenciones a la exportación para los productores de bienes intermedios del país que concede la preferencia. Esta categoría de transferencias causadas pero no pagadas por el Estado también puede incluir las subvenciones implícitas que se producen cuando el Estado no internaliza las externalidades, como la contaminación atmosférica causada por una rama de producción, o las rentas resultantes de la explotación por una entidad privada de recursos de propiedad pública o públicamente gestionadas que no se gravan.[10]

2. DEFINICIÓN DE SUBVENCIÓN EN LAS FUENTES DE INFORMACIÓN NACIONALES E INTERNACIONALES

La mayoría de las definiciones de subvención en las estadísticas o en la legislación nacional son bastante explícitas respecto de la inclusión o exclusión de las tres categorías mencionadas anteriormente. Sin embargo, dentro de estas categorías, los gobiernos disponen de una impresionante variedad de instrumentos para conceder subvenciones. Muchas definiciones de subvención no abarcan todos los instrumentos posibles de una categoría porque definen subvención según otros criterios. En realidad, las definiciones de subvención tienden a hacer referencia a una de las siguientes características de las intervenciones de los poderes públicos para delimitar el concepto: los receptores de las subvenciones, la forma de las subvenciones, sus objetivos y su efecto. Utilizando el ejemplo del sector bancario, en el recuadro 1 se da una idea de la variedad de instrumentos que pueden utilizarse en un determinado sector.

7 Véase, por ejemplo, Freinkman et al. (2003).

8 Asimismo, el suministro público de productos o servicios, como la electricidad, puede tener efectos indirectos, previstos o no. Por ejemplo, puede influir en la competencia en las ramas de producción que utilizan esos productos o servicios como insumo, ya que afectará a los productores de manera diferente en función de la intensidad con que utilicen ese insumo.

9 La protección en frontera tiene consecuencias presupuestarias, por lo que puede ser considerada una forma de subvención que entra dentro de la primera categoría. Sin embargo, a diferencia de las demás formas de subvención de la primera categoría, la subvención mediante la protección en frontera provoca un aumento de los ingresos públicos y no un descenso o un desembolso adicional.

10 Véase Steenblik (2003) para un estudio de esta cuestión.

Recuadro 1: Posibles instrumentos de subvención en el sector bancario

Categoría 1:

Transferencias monetarias directas a determinados bancos:

Tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, con frecuencia se han concedido a los bancos ayudas para la reestructuración durante el proceso de privatización. De manera más general, las autoridades intervienen para rescatar a los bancos privados con problemas, para evitar que cierren o que se vendan sus activos a nuevos inversores. Las más de las veces, la intervención pública suele justificarse aludiendo al "riesgo sistémico" de cierre del banco. Este tipo de intervención suele consistir en transferencias financieras directas a la entidad que tiene problemas.

Garantías institucionales a determinados bancos:

Las autoridades pueden proporcionar garantías a determinadas instituciones financieras, a fin de poder intervenir si la institución no puede rembolsar un préstamo. Gracias a esas garantías los órganos de calificación crediticia pueden dar mejores calificaciones a los bancos beneficiarios que, de este modo, pueden obtener ahorros considerables del costo de refinanciación. Por ejemplo, el Gobierno alemán concedió garantías institucionales a determinados bancos locales y regionales que se esperaba prestasen servicios a las pequeñas y medianas empresas, un segmento del mercado que puede no recibir suficiente atención de los mercados financieros si el gobierno no interviene.

Garantías de préstamos:

Las garantías que concede el Estado a los bancos por los préstamos facilitados a empresas se suelen utilizar como forma de intervención pública para apoyar a las sociedades en dificultades. La ventaja de las garantías del Estado respecto de las subvenciones directas es que de este modo no hay que comprometer inmediatamente fondos públicos. En el caso de las garantías del Estado para préstamos bancarios a empresas, el Estado se convierte en prestamista de última instancia y se compromete a pagar la garantía si el prestatario no puede pagar la deuda. Aunque se suele aceptar que estas garantías pueden contener un elemento de asistencia al prestatario, no hay acuerdo respecto de la cuestión de saber si suponen también una asistencia al banco que realiza el préstamo propiamente dicho.

Aportaciones de capital para evitar la quiebra:

A menudo el Estado es accionista minoritario o mayoritario de un banco, y con frecuencia ayuda a ese banco con aportaciones de capital cuando el banco experimenta dificultades financieras. Se ha dicho que esta asistencia equivale a una subvención si se presta en condiciones que un inversor privado no consideraría aceptables en las condiciones normales de mercado.[1]

Categoría 2:

Bancos de propiedad del Estado:

En el pasado, los servicios bancarios corrían por cuenta de bancos de propiedad estatal, cosa que sigue siendo así en muchos países, sobre todo en el mundo en desarrollo. Por ejemplo la propiedad pública de los bancos se ha justificado, por el "riesgo sistémico" que pueden entrañar las actividades bancarias. La existencia de asimetrías de información en los mercados financieros respecto de la solvencia de los posibles clientes también se ha utilizado como argumento a favor de la prestación de servicios financieros por entidades públicas.

Categoría 3:

Reglamentación cautelar específica para determinadas entidades: el ejemplo de las instituciones de microfinanciación:

En muchos países en desarrollo proliferan programas de microcrédito como sustituto de los servicios financieros normales y para compensar la escasa utilización de las cuentas bancarias tradicionales. Una de las principales funciones de las instituciones de microfinanciación es la de proporcionar oportunidades de préstamo a los hogares pobres y a las pequeñas empresas que de otra forma no tendrían acceso al crédito. De este modo estos prestatarios pueden invertir los nuevos recursos en usos productivos y aumentar sus ingresos a corto y medio plazo. Las instituciones de microfinanciación actúan a menudo en un entorno normativo diferente del que se aplica a las demás instituciones financieras. Si tienen que hacer frente a algún tipo de reglamentación cautelar, suele ser menos restrictiva y por tanto menos costosa, lo que compensa por el hecho de que esas instituciones sólo actúan en un segmento del mercado pequeño y poco rentable.

[1] Por ejemplo, véase la definición de los "principios de un inversor que actúa en la economía de mercado" utilizados por la Comisión Europea y descrita en Bourgeois (2001).

En las definiciones de subvención es frecuente que se haga una diferencia entre dos categorías de receptores: los productores y los consumidores. A veces también se hace referencia explícita a la nacionalidad de los receptores, distinguiendo entre los nacionales y los extranjeros.[11] Además, todo programa de subvención puede limitar la subvención a determinados subgrupos de estas categorías. Cuanto más estricta sea la definición del grupo de (posibles) receptores, más "específico" se considera que es el programa de subvención. Sin embargo, los programas de subvenciones que abarcan una amplia gama de (posibles) receptores suelen denominarse subvenciones "generales".

Se tiende a suponer que los programas más "específicos" distorsionan más, pero eso depende del objetivo del programa. Por ejemplo, Boss y Rosenschon (2002), consideran que en el caso de las actividades redistributivas, cuanto más restrictiva sea la definición del grupo beneficiario (por ejemplo, las personas con discapacidad), menos debe considerarse que las transferencias (por ejemplo, el transporte público gratuito) constituyen una subvención. En cambio, si se redistribuyen recursos entre el público en general (por ejemplo, para prestar apoyo financiero a los teatros o a los hospitales), debe considerarse que existe una subvención. Sin embargo, este criterio puede resultar difícil de aplicar: la asistencia destinada específicamente a los agricultores o a los mineros del carbón puede obedecer a motivos fundamentalmente sociales, pero distorsiona considerablemente la asignación de recursos en toda la economía. Por tanto, es más común considerar que cuanto más amplia sea la gama de beneficiarios de una política, más bajo será el nivel de subvención, como es evidente que sucede en el caso del informe anual sobre las subvenciones que presenta el Gobierno alemán (BMF, 2003), y con matices, en el caso de la definición que hace la OMC de las subvenciones, que se estudiará más a fondo más adelante.

En particular, dentro de la primera categoría de subvenciones definida antes, hay muchas formas de subvención diferentes. La forma más directa de subvención son las subvenciones en efectivo, es decir, las transferencias de dinero de los poderes públicos al receptor. El Estado también puede proporcionar subvenciones otorgando concesiones fiscales. En realidad, cuando un gobierno concede una exención fiscal, un crédito, un aplazamiento u otras formas de trato fiscal preferencial a un particular o a un grupo, el presupuesto se ve afectado prácticamente de la misma manera que si hubiese gastado parte de su propio dinero. Una tercera forma de subvención consiste en asumir el pasivo contingente, como sucede, por ejemplo, cuando el gobierno da garantías institucionales o garantías de préstamo respecto de los prestamos obtenidos por determinadas

[11] Por ejemplo, Odedokun (2003), dice que la asistencia oficial al desarrollo (AOD) supone una subvención de determinadas actividades en los mercados extranjeros, los que produce distorsiones, por ejemplo el aumento del consumo o del uso de determinados productos básicos.

instituciones en el mercado. Con ambas prácticas se reduce el costo financiero de efectuar determinadas operaciones, por lo que constituyen subvenciones. En el caso de las garantías de préstamos, por ejemplo, el prestatario no tiene que pagar una prima de riesgo proporcional a su riesgo de incumplimiento real, sino que obtiene el préstamo a un tipo de interés sin riesgos.[12] Esto supone una subvención para el prestatario, incluso si el organismo público no llega a tener que intervenir para reembolsar el préstamo. Los gobiernos también pueden proporcionar subvenciones aplicando políticas de contratación pública a precios administrados, que equivalen a conceder a determinados productores un margen por encima de los precios del mercado libre. Por último, también hay que destacar que se pueden conceder subvenciones aportando capital a las empresas, si con eso se mantiene el precio de los activos a un nivel artificialmente alto.

La información normalizada más completa sobre las "subvenciones" figura en las Estadísticas Nacionales de Contabilidad, respecto de las cuales se dispone de datos de todos los países del mundo. En esas estadísticas se definen las subvenciones del siguiente modo: "Las subvenciones son pagos corrientes sin contrapartida que efectúan dependencias estatales a empresas sobre la base de su nivel de actividades productivas o de las cantidades o los valores de los servicios que producen, venden o importan. Pueden recibirlas productores residentes e importadores …".[13] Esta definición de subvención se limita a la primera categoría de subvenciones mencionadas antes y, dentro de ella, exclusivamente a una forma específica de intervención. Sólo incluye los pagos directos y, por tanto, no contempla las transferencias mediante desgravaciones fiscales o créditos blandos.[14] La definición también es muy explícita respecto de los receptores de las subvenciones. Las transferencias sólo se consideran subvenciones si se conceden a los productores, mientras que las transferencias directas a los hogares se consideran prestaciones sociales. Además, el receptor debe ser residente en el país que efectúa esa transferencia. Por último, pero no por ello menos importante, sólo se refiere a los pagos vinculados al nivel de actividad comercial y no a los pagos "desconectados", como el estricto sostenimiento de los ingresos. En la definición sólo se hace referencia indirecta al efecto de una subvención, ya que se considera que las subvenciones son pagos "sin contrapartida", es decir, que no se recibe a cambio ninguna contribución equivalente.

En muchas definiciones de subvención se excluyen implícita o explícitamente las transferencias con las que se persiguen ciertos objetivos de política. Por ejemplo, en algunas obras sobre las subvenciones se ha dicho que los pagos por bienes públicos[15] no pueden considerarse subvenciones, y en la mayoría de las definiciones el uso de la palabra "subvención" se limita a las transferencias a empresas, en particular familias de productores, organizaciones sin fines de lucro, empresas de propiedad estatal (como los hospitales), y el Estado como proveedor de bienes y servicios que se podrían obtener comercialmente (Boss y Rosenschon, 2002). Según el informe bianual del Gobierno alemán sobre las subvenciones (BMF, 2003), los gastos en defensa (que son de interés nacional), por ejemplo, no se consideran subvenciones. En cambio, cuando un producto o servicio se puede obtener de un particular, cabe suponer que la financiación pública constituye una subvención. Sin embargo, en la práctica no siempre es fácil hacer esta distinción. Por ejemplo, las investigaciones básicas realizadas por empresas pueden ser comercialmente rentables y además pueden tener efectos externos positivos para toda la sociedad. El apoyo público a las actividades de I+D puede justificarse sobre la base de la existencia de esas externalidades positivas. Sin embargo, es difícil determinar la compensación exacta que permite a las empresas internalizar los efectos secundarios positivos. Toda asistencia superior a esa cantidad, supone una subvención de las actividades de I+D que en cualquier caso serían rentables.

12 Véase igualmente el recuadro 1.

13 Naciones Unidas, Sistema de Cuentas Nacionales, 1993, capítulo VII, D.3: párrafo 7.72. Véase http://unstats.un.org/unsd/sna1993/tocLev8.asp?L1=7&L2=4, visitado el 20 de enero de 2006.

14 Por ejemplo, la definición de subvención del NACC no incluye las subvenciones a fondo perdido que los gobiernos conceden a las empresas para financiar la formación de capital o para compensarlas por los daños o pérdidas que sufran sus inversiones. Aunque el suministro público de productos o servicios tampoco está incluido en la definición de subvención del NACC, las transferencias que realizan los gobiernos para cubrir las pérdidas de las empresas de propiedad del Estado sí se consideran subvenciones de acuerdo con la definición.

15 Los bienes públicos se caracterizan por un consumo no competitivo y por la no exclusividad. Un ejemplo tradicional de bien público es el conocimiento, cuando la adquisición de un conocimiento por una persona no impide que otra persona adquiera ese mismo conocimiento (por ejemplo, leer un libro), y cuando no se puede negar a nadie el acceso a ese bien (todo el mundo puede leer el libro).

Los efectos de una transferencia son pertinentes para una serie de definiciones de subvención importantes en el presente Informe, incluida la definición de subvención denominada "equivalente en subvenciones al productor" (ESP), que utiliza, entre otros, la OCDE para medir las ayudas a los productores agrícolas (OCDE, 2005a).[16] Esta medida se basa en la diferencia entre los precios de los productores nacionales y los precios del mercado mundial, por lo que incluye los efectos de la protección en frontera. El efecto de las transferencias también guarda relación con la definición que hace la UE de las "ayudas estatales", en cuyo caso las "subvenciones" se limitan a las transferencias financieras (reales y potenciales) a las empresas en los siguientes casos: i) cuando la empresa obtiene una ventaja económica que no habría obtenido en circunstancias normales, y ii) cuando influyen en el equilibrio existente entre algunas empresas y sus competidores. La UE prohíbe esas "ayudas estatales", ya que implican que determinados sectores, regiones o actividades económicos reciban un trato más favorable que otros (Comisión Europea, 2002a). Por lo tanto, la concesión de una ventaja mediante un acceso selectivo es lo que diferencia las "ayudas estatales" de los países de la UE de las transferencias financieras realizadas en condiciones de mercado, así como de las medidas horizontales al alcance de todas las empresas, como los programas de enseñanza pública.[17] No es sorprendente que los criterios de definición utilizados en la OMC conforme al Acuerdo SMC sean similares a las leyes que tienen por objeto preservar condiciones de igualdad entre empresas que pertenecen a diferentes jurisdicciones (véase lo dicho más adelante). En vista de la importancia que se atribuye en el Acuerdo SMC a los efectos de las transferencias, el grado en que los beneficios se "transfieren" de los receptores (directos) de las transferencias a otros (los receptores indirectos) ha desempeñado un papel importante en las diferencias en la OMC.[18]

En resumen, al comparar las estadísticas sobre subvenciones procedentes de diversas fuentes, es preciso tener en cuenta las diferencias en las definiciones; éstas pueden ser más o menos amplias en lo que se refiere a los receptores, la forma, los objetivos y los efectos de las ayudas públicas, de modo que no es fácil determinar el volumen relativo de las transferencias cubiertas por una definición en comparación con otra.[19] Las definiciones de subvención dependen del contexto, y un mismo país puede adoptar varias definiciones para diversos propósitos. Por ejemplo, para poder efectuar comparaciones a nivel internacional, las estadísticas de Alemania sobre las cuentas nacionales no incluyen el trato fiscal preferencial ni los créditos blandos, pero sí se incluyen estos elementos en el informe anual sobre subvenciones del Gobierno alemán, que tiene por finalidad medir los flujos financieros del Gobierno que no sean gastos relacionados con la administración. Del mismo modo, el informe de Alemania sobre las subvenciones excluye las ayudas para actividades de I+D (a menos que se concedan a empresas concretas para proyectos de investigación cuya explotación comercial es inminente o probable en un futuro cercano), pero esos pagos se indican en las cuentas nacionales, independientemente del beneficiario. Por último, en lo que se refiere a la repercusión, el informe del Gobierno alemán sobre las subvenciones incluye una serie de desembolsos presupuestarios como las medidas de ajuste social en el sector del carbón, que no tienen por qué notificarse cómo ayuda estatal conforme a lo dispuesto en los artículos 87 y 88 del Tratado de las CE, ya que no se considera que afecten a la competencia en el mercado interno.[20] Las diversas definiciones utilizadas en un contexto nacional o en contextos específicos y su repercusión estadística se volverán a examinar en la Sección E, relativa a la incidencia de las subvenciones.

16 Basado en Steenblik (2003): Timothy Josling (1973) fue el primero en aplicar el ESP. Posteriormente, el concepto se propagó y fue perfeccionado por los economistas en economía agrícola de la Dirección de Alimentación, Agricultura y Pesca de la OCDE (1987) y de los Servicios de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Desde entonces se ha utilizado para medir las subvenciones a la producción de carbón (Steenblik y Wigley, 1990) y después en el caso de la pesca.

17 Aunque estos últimos, en realidad, pueden reducir el costo del trabajo en el caso de algunas empresas y no de otras, se dirigen fundamentalmente a la creación de igualdad de oportunidades para los trabajadores. De hecho, Filges et al. (2003) han demostrado que las políticas de educación bien concebidas, a pesar de que originan grandes transferencias de los trabajadores favorecidos a los menos favorecidos, causan pérdidas relativamente pequeñas en materia de eficiencia económica.

18 Véase la sección F para un estudio más detallado de las normas y las diferencias de la OMC relacionadas con las subvenciones.

19 En las definiciones estadísticas también es importante saber qué unidad administrativa concede la subvención, ya que algunas definiciones incluyen a todas las unidades administrativas a escala federal o central, estatal y local, mientras que otras sólo incluyen las subvenciones concedidas por el Gobierno federal o central. Este aspecto se vuelve a abordar en la sección E.1.

20 Véase BMF (2003), en particular el anexo 1 y el anexo 8, sección 4, para una comparación de la definición de subvención utilizada por el Gobierno alemán en ese informe y las definiciones utilizadas a efectos de la contabilidad nacional, para las ayudas estatales de las CE y para un estudio realizado por el Kiel Institute of International Economics.

Por último y por encima de todo, es importante señalar que los análisis económicos no suelen interesarse mucho en los diferentes tipos de instrumentos de subvención y la forma en que funcionan en la práctica. Más bien tratan de determinar cuáles son las llamadas fallas del mercado y si la intervención de los poderes públicos se justifica desde el punto de vista del bienestar. Si la falla del mercado puede corregirse cambiando las señales que se dan a determinados actores en materia de precios, las subvenciones pueden ser una solución política válida. En tal caso, suele asumirse que se da la cantidad correcta al receptor apropiado, y se presta poca atención a las diversas formas que puede adoptar la subvención en la práctica, a pesar de que este aspecto no deja de estar relacionado con la repercusión que tendrá en definitiva. Por ejemplo, a menudo se conceden subvenciones en forma de transferencias que reducen el costo de producción marginal de la empresa receptora, a fin de lograr un impacto preestablecido en la asignación de recursos.[21] En la práctica, es bastante difícil concebir programas públicos que tengan un impacto tan preciso, y hay que utilizar criterios pragmáticos, como los examinados anteriormente, para restringir el alcance de las medidas que constituyen una "subvención" en un contexto determinado.

3. DEFINICIÓN DE SUBVENCIÓN EN LA OMC

Ni el GATT ni el Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio contienen una definición del término "subvención". Esto cambió con la introducción del Acuerdo SMC. El artículo 1 del Acuerdo SMC, titulado "Definición de subvención", establece las condiciones en que se considera que existe una subvención. En primer lugar, debe haber una "contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público" (párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC).[22] Las diversas formas de transferencia financiera mencionadas anteriormente se enumeran explícitamente, a saber: i) las transferencias directas de fondos, incluidas las potenciales (por ejemplo, garantías de préstamos); ii) los ingresos públicos sacrificados que de otro modo se habrían percibido y iii) los bienes o servicios proporcionados por los poderes públicos, -que no sean de infraestructura general-. Dentro de este último punto también se mencionan las compras del sector público. El párrafo 1 a) 1) iv) del artículo 1 precisa que también se considera que hay subvención cuando un gobierno realiza pagos a un mecanismo de financiación, o encomienda a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) o le ordena que las lleve a cabo. Además de las contribuciones financieras de los poderes públicos en el sentido del párrafo 1 a) 1) del artículo 1, en el párrafo 1 a) 2) del artículo 1 del Acuerdo SMC se menciona toda forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994, es decir, un sostenimiento que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera del territorio de un Miembro o reducir las importaciones de ese producto en su territorio. El párrafo 1 b) del artículo 1 del Acuerdo SMC establece que toda contribución financiera o sostenimiento de los ingresos o de los precios de ese tipo en el sentido del párrafo 1 a) del artículo 1 debe otorgar un beneficio para ser considerado subvención en el sentido del Acuerdo.[23]

Por consiguiente, conforme a la terminología utilizada en la parte 1, el Acuerdo SMC parece excluir de su definición de subvención las transferencias de la tercera categoría (las políticas en materia de reglamentación), pero parece adoptar un enfoque bastante inclusivo respecto de las formas que pueden adoptar las transferencias en las otras dos categorías.[24] Por ejemplo en *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*,

21 Véase, por ejemplo, Collie (2000) en su artículo sobre las ayudas estatales prohibidas en la Unión Europea.

22 El artículo 1.1 a) 1) iv) del Acuerdo SMC también prevé la posibilidad de que un organismo privado pueda hacer contribuciones financieras en nombre de los poderes públicos.

23 Por tanto, los programas públicos que constituyen una contribución financiera pero no mejoran las condiciones de mercado del receptor no entran en el ámbito de aplicación del Acuerdo. En *Canadá - Aeronaves civiles*, el Órgano de Apelación confirmó que una contribución financiera tiene que "mejorar la situación" del receptor, y que la base apropiada de comparación es el mercado, para determinar la capacidad de una contribución para distorsionar el comercio (Informe del Órgano de Apelación: párrafo 157).

24 Algunos aspectos de la lista de contribuciones financieras incluida en los apartados i) a iv) del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC han sido objeto de controversia en diversas ocasiones. Por ejemplo, se constató la necesidad de contar con un punto de referencia normativa para determinar cuándo se condonan ingresos públicos "que en otro caso se percibirían". En este caso, el Órgano de Apelación sostuvo que el trato fiscal de ingresos legítimamente comparables debe compararse con el trato del ingreso sujeto a la medida impugnada. Pero insistió en que para hacer esa comparación, no siempre es posible identificar una norma fiscal general que se aplique a los ingresos en cuestión en ausencia de la medida impugnada (*Estados Unidos - EVE*, Informe del Órgano de Apelación: párrafos 89-91).

el Grupo Especial, llegó a la conclusión de las que las limitaciones de las exportaciones no constituían subvención, ya que no representan una contribución financiera del gobierno. Además, no cabía considerar que las limitaciones de las exportaciones constituían una contribución financiera en el sentido del apartado iv) del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC.[25] En su informe, el Grupo Especial subrayó que el hecho de que el gobierno encomendara u ordenara algo creaba "una situación distinta de la que se produce cuando el gobierno interviene por algún concepto en el mercado, lo que puede dar o no un resultado particular dependiendo de determinadas circunstancias de hecho y del ejercicio de la libertad de elección por los agentes en dicho mercado".[26] Recurriendo a un ejemplo hipotético, el Grupo Especial demostró que un "arancel" no puede constituir una contribución financiera, aunque otorgue un beneficio a algunos productores de fases ulteriores del proceso de producción. Añadió que si el concepto de contribución financiera se refería a los efectos de una acción gubernamental, y no a su naturaleza, ese concepto quedaría eliminado, con lo que serían el "beneficio" y la "especificidad"[27], los únicos factores determinantes del ámbito de aplicación del Acuerdo.

El Acuerdo SMC limita la gama de receptores (directos o indirectos) de las subvenciones cuando se trata de determinar si las subvenciones, conforme a la definición del párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo, están sujetas a las demás disposiciones del Acuerdo SMC. De hecho, aunque se haya establecido la existencia de una subvención conforme a los criterios de definición del párrafo 1 del artículo 1, el párrafo 2 del artículo 1 limita la aplicación de otras disciplinas a las subvenciones que sean "específicas" a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción, según lo especificado en el artículo 2.[28]

Ésta y otras disposiciones del Acuerdo relativas a los productores de productos subvencionados implican que las transferencias a los consumidores pueden no estar cubiertas. Además, las referencias a las "empresas situadas en … la jurisdicción de la autoridad otorgante", que se hacen en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC, y al propio "territorio" del Miembro en el artículo XVI del GATT de 1994 parecen excluir de la aplicabilidad de estas disciplinas a las empresas que se beneficien de una asistencia oficial al desarrollo en otros países. El artículo 2 del Acuerdo SMC enuncia una serie de principios para determinar la "especificidad". En particular, debe considerarse que una subvención es "específica" si se limita expresamente a ciertas empresas. Inversamente, si la determinación de las empresas que tienen derecho a recibirla depende de criterios y condiciones objetivos, como el tamaño[29], y si es automática, no hay especificidad. El artículo 2 del Acuerdo SMC reconoce que, de acuerdo con estos principios un programa de subvención puede parecer no específico, pero resultar serlo por la forma en que se aplica. El párrafo 1 c) del artículo 2 da ejemplos de algunos de los factores que deben examinarse en este sentido, como la utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas o la forma en que la autoridad otorgante haya ejercido facultades discrecionales en la decisión de conceder una subvención.

La complejidad de esta definición quedó de manifiesto en una serie de diferencias de la OMC. Las interpretaciones de los diversos aspectos realizadas por los grupos especiales y el Órgano de Apelación se seguirán analizando en la sección F.

25 *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, Informe del Grupo Especial: párrafo 8.69.

26 *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, Informe del Grupo Especial: párrafo 8.31.

27 *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, Informe del Grupo Especial: párrafos 8.37-8.38.

28 El párrafo 3 del artículo 2 del Acuerdo SMC establece que toda subvención prohibida de conformidad con el artículo 3 (es decir, las subvenciones supeditadas a los resultados de exportación o al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados) se considerará específica.

29 Sin embargo, el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC aclara que se considerarán específicas las subvenciones que se limiten a determinadas empresas situadas en una región geográfica designada.

C ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS SUBVENCIONES

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de la presente Sección es ayudar al lector a comprender mejor la doble cuestión de por qué los gobiernos utilizan las subvenciones y qué efectos tienen en el comercio internacional. Como suele suceder en los análisis económicos, el punto de partida para lo que sigue será una economía "de referencia", con mercados con una competencia perfecta.[30] Este enfoque sirve de base para obtener indicaciones generales sobre el impacto de intervenciones públicas como las subvenciones. Como se explica más adelante, cuando un mercado es perfectamente competitivo, no hay ningún argumento que justifique una subvención. Introducir una subvención u otro tipo de medida gubernamental en un mercado perfecto no sería eficaz y reduciría el bienestar. Sin embargo, si se atenúa la hipótesis del mercado perfecto, se pueden dar situaciones en que una medida pública, como una subvención, mejore el bienestar. Una subvención eficaz puede corregir un mal funcionamiento del mercado y equilibrar así los costos y beneficios sociales y privados.

Ni en la presente Sección ni en el resto del Informe hemos realizado un análisis sistemático de la forma de comparar las subvenciones con otras intervenciones públicas que pueden servir para lograr objetivos similares. Sin embargo, en el Informe se hacen diversas referencias a la cuestión, en particular en la Sección D, que trata de los objetivos. En cualquier caso, quizá convenga decir que la elección del instrumento de política para lograr un objetivo concreto puede ser importante desde el punto de vista de la eficacia, como demuestra un sencillo ejemplo.

Supongamos que un gobierno decide proteger una determinada rama de producción nacional, porque hay efectos positivos del aprendizaje práctico relacionados con esa actividad que pueden beneficiar a toda la economía, y que el mercado no refleja convenientemente. En tal caso, el gobierno puede optar por imponer un arancel a las importaciones que compiten con esa rama o por subvencionarla directamente. Un arancel elevará el precio de las importaciones y permitirá que aumenten los precios de producción de la rama de producción protegida hasta alcanzar el mismo nivel. De este modo los consumidores nacionales tendrán que pagar un precio más alto. Sin embargo, si se recurre a una subvención, el precio interno seguirá siendo el precio de importación libre de derechos, y la subvención recibida por la rama de producción nacional le permitirá competir con las importaciones a precios del mercado mundial. Los consumidores no se verán gravados, y se considerará que la solución de la subvención es la más eficaz. Se trata de una aplicación de la teoría de la intervención óptima (Johnson, 1965; Bhagwati 1971).

Un aspecto que no se toca en el ejemplo que antecede es el de los costos que conllevan la financiación y distribución de la subvención. Se supone que esos costos son nulos, pero no será así. Siempre habrá costos económicos incluso si se recaudan impuestos sin crear distorsiones. Además, los países en desarrollo, en particular, pueden tener que hacer frente a espinosos obstáculos administrativos para recaudar los ingresos que distribuirán a modo de subvención. Análogamente, la identificación de los beneficiarios de las subvenciones y la aplicación de los programas de subvención también entrañan costos. Con todo, en conjunto, si eliminamos la hipótesis de que la recaudación y el desembolso de las subvenciones tienen un costo nulo, los argumentos fundamentales que se exponen en la presente Sección no varían.

Por último, a los efectos de la presente Sección y de otras partes del Informe, conviene señalar una distinción esencial, por su incidencia, entre dos tipos de subvención: las subvenciones a la exportación y las subvenciones a la producción. Las subvenciones a la exportación sólo dependen de las exportaciones y sus consecuencias para la asignación de recursos y la eficacia serán distintas de las que tienen las subvenciones a la producción, que se aplican a la producción final, independientemente del mercado al que van destinadas, pero que también pueden influir en las exportaciones.

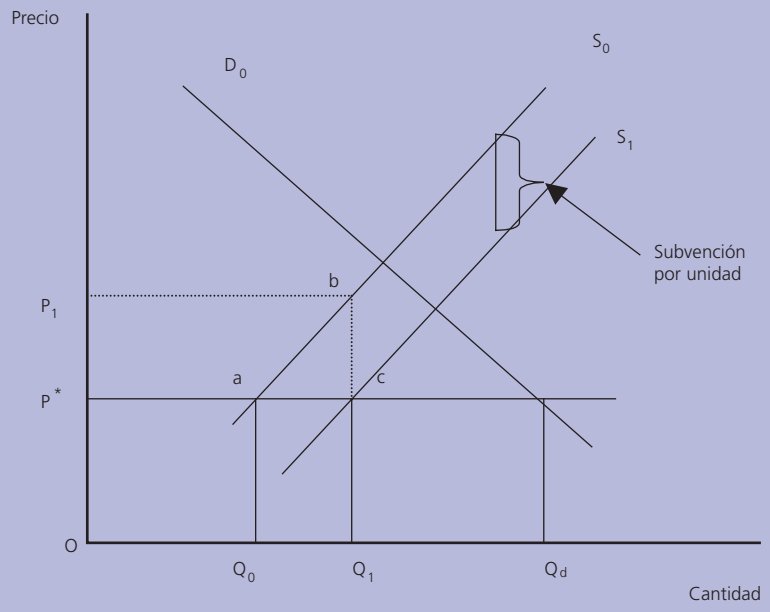
[30] Un mercado es perfectamente competitivo cuando las empresas pueden entrar y salir de él libremente y sin costos, los productos son homogéneos, los rendimientos a escala son constantes, los productores o consumidores no tienen ninguna posibilidad de influir individualmente en los precios y están perfectamente informados. Naturalmente, en la práctica estas condiciones no se dan casi nunca, por no decir nunca.

El resto de la presente Sección se organiza del siguiente modo. Primero examinaremos las repercusiones de las subvenciones en el bienestar en un mundo de mercados perfectos, en el que nunca se podrán justificar las subvenciones desde el punto de vista del bienestar económico. A continuación, introduciremos una serie de imperfecciones o "deficiencias" del mercado que se corresponden más con la realidad, y veremos si esto modifica el análisis de las subvenciones en términos de bienestar. Las fallas de mercado que consideraremos son economías de escala y externalidades. Por último, examinaremos una serie de consideraciones adicionales que pueden influir en el resultado de las subvenciones, en particular las dificultades con que se enfrentan los responsables políticos para aplicar una buena política de subvenciones, y la influencia de los factores relacionados con la política económica en las decisiones relativas a las subvenciones.

2. MERCADOS PERFECTOS

Recuadro 2: Efectos comerciales de las subvenciones a la producción

En el diagrama que figura a continuación,S_0 es la oferta interna, D_0 la demanda interna y P^*, el precio mundial del producto. Como el precio mundial del producto es inferior al precio que aseguraría el equilibrio del mercado, la demanda total del producto OQ_d quedaría satisfecha por OQ_0 unidades de producción nacional y Q_0Q_d de importaciones.



Si el gobierno, por motivos políticos o de redistribución, decide que el nivel de producción nacional debe ser OQ_1 en vez de OQ_0, tiene que decidir si recurrirá o no a un arancel o a una subvención para aumentar la producción. Si recurre a una subvención, y suponiendo que no pueda influir en el precio mundial, la oferta interna pasará de S_0 a S_1, lo que hará que la producción nacional aumente hasta el nivel deseado y que las importaciones se reduzcan en Q_0Q_1.

Antes de la subvención, la producción nacional estaba en el punto Q_0. Como la producción nacional adicional que sobrepase ese nivel sería más barata si se obtuviera del mercado mundial, el gobierno habrá alcanzado el nivel de producción deseado, pero las consecuencias para la economía en términos de recursos serán negativas. El costo adicional para la economía está representado por el área abc.

Si se supone que un mercado es perfecto y está cerrado al comercio internacional, las subvenciones a la producción que se conceden a las empresas tienen por resultado aumentar la producción, reducir el precio que pagan los consumidores y generar una pérdida general de bienestar, ya que los recursos se asignarán de manera ineficaz. La introducción del comercio internacional en este supuesto complica las cosas. Por ejemplo, hay una importante diferencia entre una subvención concedida a una rama de producción que compite con las importaciones y la concedida a una que compite con las exportaciones. En el primer caso, y suponiendo que los precios mundiales no se vean afectados[31], el resultado final será un aumento de la producción interna a expensas de las importaciones (recuadro 2). La aplicación de la subvención provoca una pérdida de bienestar, ya que hace que el precio óptimo (el precio mundial) se aparte del precio que verdaderamente se paga a los productores nacionales.

Consideremos ahora el caso de una subvención a la exportación a una industria. Tanto las subvenciones a la producción como las subvenciones a la exportación pueden tener por efecto aumentar la producción y las exportaciones nacionales, pero sus efectos en los precios internos son diferentes. Los precios internos no se ven afectados por las subvenciones a los productores, pero aumentan en el caso de las subvenciones a la exportación si se impide la reimportación. En el caso de las subvenciones a la exportación el costo para los contribuyentes también será menor que en el caso de las subvenciones a la producción, porque el volumen de consumo interior subvencionado será menor.[32]

Por lo tanto, si suponemos que se trata de un país pequeño, la principal indicación en términos de comercio internacional es que las cantidades varían en respuesta a la intervención en forma de subvención. En el caso de las subvenciones a la producción interna, las importaciones se contraen o las exportaciones aumentan, mientras que en el caso de las subvenciones a la exportación, las exportaciones aumentan. En ambos casos hay ineficiencias, ya que una parte de la producción nacional queda determinada por el precio que incluye la subvención, y no por el precio mundial.

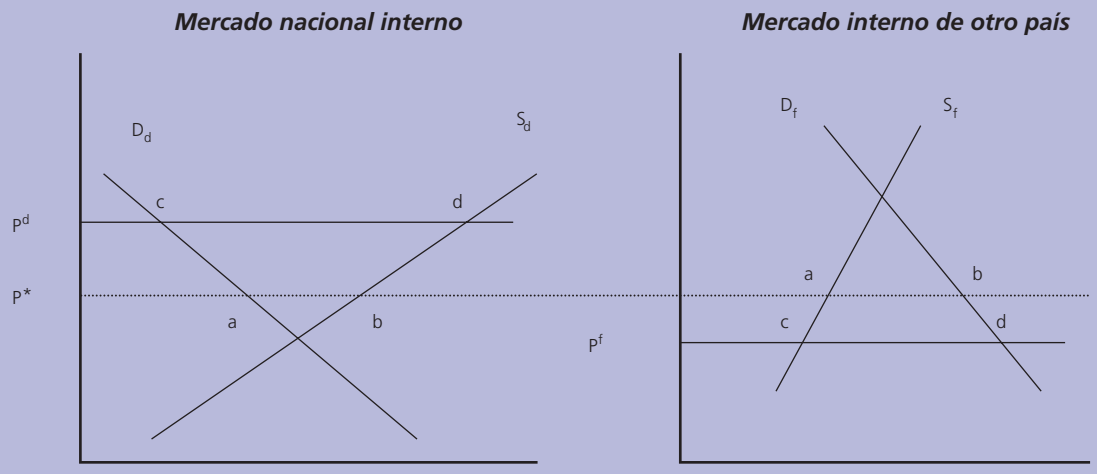
En estos dos casos, se supone que el país que concede la subvención no influye en los precios de la economía mundial. Esto quiere decir que los cambios económicos que se produzcan en ese país no tendrán ninguna repercusión en los precios mundiales. Si se opta por una versión menos estricta de esta hipótesis, la producción seguirá aumentando, como en el caso de la pequeña economía descrito anteriormente. Sin embargo esta vez, el desequilibrio causado por las subvenciones también influirá en los precios en los mercados internacionales. Si se exporta más producción como resultado de una subvención a la exportación, los precios mundiales bajarán. En cambio, los precios internos subirán, ya que aún habrá que vender parte de la producción en el mercado interior, y las cantidades disponibles en el mercado serán inferiores. Este fenómeno se ilustra en el recuadro 3.

Recuadro 3: Las subvenciones a la exportación en el caso de un país grande

Una subvención a la exportación induce a los productores a satisfacer el consumo exterior a diferencia del consumo interno. Al retirar la oferta del mercado interior los precios internos suben. Al mismo tiempo, al aumentar la oferta en el mercado mundial, los precios mundiales disminuyen. Si no se permite reimportar al mercado nacional productos procedentes del mercado mundial, se crea una disparidad entre el precio nacional y el precio mundial.

31 Como se supone que el país analizado es pequeño, el precio nacional queda determinado por el precio mundial y no puede cambiar.

32 Esto es así porque los precios nacionales aumentan con las subvenciones a la exportación, lo que hace que disminuya la cantidad demandada.



Al precio mundial inicial P*, el nivel de las exportaciones del país a que se refiere el diagrama que antecede es la distancia ab. El mercado mundial se equilibra, ya que el país extranjero (que se supone que es el resto del mundo) importa la misma cantidad. Si se concede a los productores nacionales una subvención a la exportación, parte de su producción se destina al mercado de exportación, con lo que hace que aumente el precio del producto en el país (hasta alcanzar el nivel P^d en el diagrama). Con todo, el aumento de la oferta en el mercado mundial hará bajar el precio mundial en el mercado exterior (hasta el punto P^f en el diagrama). El nuevo nivel de las exportaciones procedentes del país considerado es la distancia cd, que corresponde al nivel de las importaciones en el país extranjero.

El efecto general de la subvención a la exportación en el país considerado es claramente negativo. Los consumidores nacionales pagan un precio más elevado por un producto que no pueden adquirir a un precio inferior en el mercado mundial, con lo que sufren una pérdida de bienestar. Los productores nacionales son beneficiarios directos de esta política, ya que su producción aumenta como resultado de la subvención.

Los consumidores del país extranjero se benefician de la baja de los precios mundiales. Sin embargo, los productores extranjeros sufren una perdida neta, ya que se ven obligados a competir con productos cuyo precio es más bajo. Los productores no competitivos quedarán eliminados. Sin embargo, en conjunto, el país sale ganando, ya que el aumento de los beneficios que obtienen los consumidores compensa la pérdida que sufren los productores.

Un elemento común a las subvenciones a la producción y a las subvenciones a la exportación cuando el país que concede la subvención es grande es la reducción del precio mundial, que tendrá efectos negativos y positivos para los socios comerciales de ese país. Los productores de los productos competidores tendrán que competir con los exportadores subvencionados a un precio más bajo, mientras que los consumidores de las importaciones más baratas saldrán ganando. Así pues, en conjunto, los países que son importadores netos de los productos subvencionados podrían beneficiarse de las subvenciones.

Este análisis se refiere a las subvenciones que se conceden en relación con alguna actividad o variable económica, como los niveles de producción o de exportación. También es frecuente que los gobiernos concedan subvenciones para financiar total o parcialmente la adquisición de activos fijos, como tecnología, instalaciones y material. Estas subvenciones, que se pueden pagar de una sola vez o un determinado número de veces, se suelen denominar subvenciones no recurrentes y pueden tener sobre la competencia efectos que subsisten después del período durante el cual se aplica la subvención. Tienden a provocar un aumento de la inversión de algunas empresas en el correspondiente mercado. Como consecuencia, habrá más empresas en la rama de producción, o bien las empresas existentes producirán en mayor escala. Esto puede influir en las condiciones de la competencia en los mercados mundiales. La duración de estos efectos en la competencia internacional dependerá, entre otras cosas, de la tasa de depreciación del capital fijo y de la evolución de la

demanda en los años después de la inversión, como indican Grossman y Mavroidis (2003). Las subvenciones no recurrentes cumplen una función en el análisis que se hace a continuación de la intervención de los gobiernos en las ramas de producción que se caracterizan por la existencia de economías de escala.

3. FALLAS DEL MERCADO

En esta sección examinamos la repercusión de las subvenciones en situaciones en que el mercado falla, es decir, cuando hay una diferencia entre el precio real y el precio socialmente óptimo. Esta diferencia puede deberse a varios motivos. Ejemplo de esto es la competencia imperfecta, es decir, la situación en que al menos una empresa puede ejercer un control sobre los precios y la producción. Otro ejemplo frecuente es la existencia de externalidades, cuando las decisiones de los productores o los consumidores repercuten en otros, cosa que no se refleja plenamente en los precios del mercado. En este caso, si la externalidad es positiva, la cantidad real producida será menor que la cantidad óptima. A la inversa, si la externalidad es negativa, habrá que reducir la producción, ya que sería superior al nivel óptimo.

A continuación consideramos dos ejemplos comunes de "fallas del mercado" que justifican una intervención en forma de subvenciones. Se trata del aumento del rendimiento en función de la escala y las externalidades.[33] Las asimetrías de la información en los mercados de trabajo, los mercados de productos y los mercados financieros son otros tantos ejemplos de deficiencias del mercado, pero no los analizaremos en esta sección.[34] El hecho de que limitemos el análisis a dos ejemplos no incidirá en la premisa general de que en algunas circunstancias las subvenciones pueden estar justificadas.

a) Economías de escala

Una de las características sobresalientes de muchas ramas de producción modernas es el gran costo fijo de entrada. Esos costos pueden deberse a las importantes inversiones en I+D o a la necesidad de adquirir bienes de capital caros y muy especializados. Son ejemplos típicos de esas ramas de producción la industria aeronáutica y la farmacéutica. En este contexto, los costos medios de producción de una empresa bajan de forma proporcional al número de unidades que produce, por lo que se habla de ramas de producción de costos decrecientes o de ramas de producción que se caracterizan por el aumento del rendimiento en función de la escala de producción.

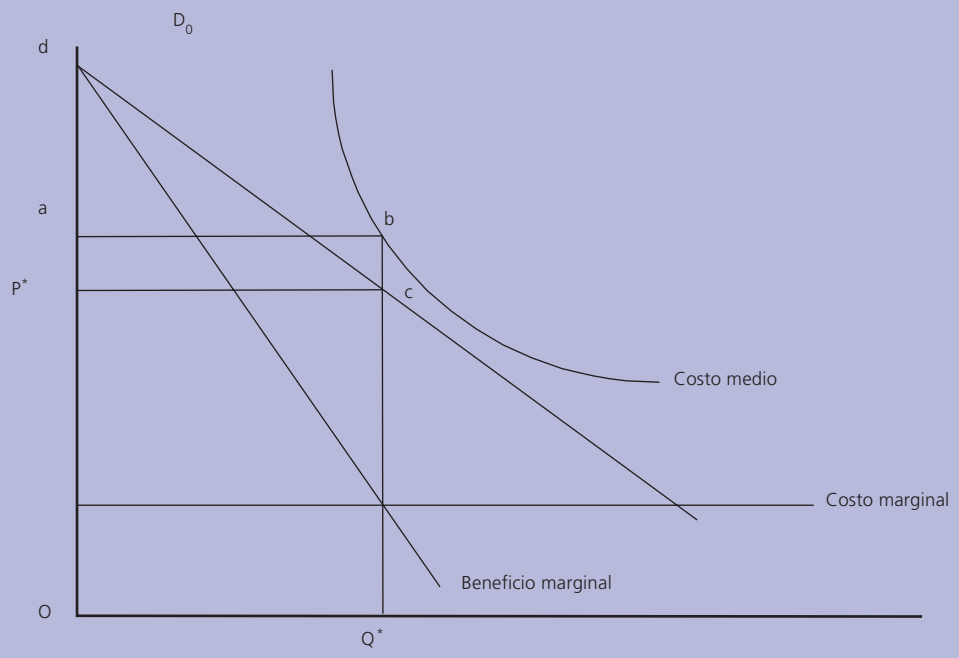
Un ejemplo sencillo de las economías de escala es el de las empresas que deben pagar un costo fijo para entrar en una rama de producción, pero que después producen a un costo marginal constante (recuadro 4). La decisión de producir o no y cuánto producir depende de la demanda. Puede suceder, como se indica en el recuadro 4, que la demanda sea tal que los consumidores no estén dispuestos a pagar un precio suficientemente alto para que un productor pueda recuperar su inversión inicial. Como resultado, no habrá inversión ni producción si el gobierno no interviene. Ahora bien, desde un punto de vista social puede convenir que haya producción. A los productores sólo les interesan los beneficios que obtendrán, pero lo que es bueno para la sociedad depende de los beneficios que obtengan los productores y del bienestar de los consumidores en el precio que los consumidores pagan por los productos en el mercado. Sólo se tiene en cuenta una parte del bienestar de los consumidores. Si un gobierno tiene razones para creer que el bienestar de los consumidores que no se tiene en cuenta en los precios del mercado supera las pérdidas que sufrirían los productores de no haber una subvención, puede que esté dispuesto a considerar la posibilidad de subvencionar la inversión inicial, para alentar a los productores a suministrar el producto de que se trate. Hasta aquí, se trata de una situación estática que se da en una economía cerrada. La situación se hace más interesante desde el punto de vista del comercio si se modifican las premisas básicas, como haremos a continuación respecto del aprendizaje práctico y la política comercial estratégica.

[33] Por lo general, las ramas de producción que se caracterizan por el aumento del rendimiento en función de la escala de producción también se caracterizan por una competencia imperfecta, como se explica más adelante.

[34] Véase Grossman (1990) para una visión de conjunto de estos argumentos en favor de la intervención.

Recuadro 4: Los rendimientos en función de la escala de producción y las subvenciones

El gráfico que figura a continuación, tomado de Grossman (1990), representa una empresa monopolística. Sin una subvención, la empresa no puede producir de forma rentable, ya que el precio al que tendría que facturar (P*) es inferior a su costo medio (punto b). El bienestar total sería, por definición, nulo, ya que no se produce ni consume ninguna producción. Supongamos ahora que el gobierno otorga a la empresa una subvención por valor de P*abc. Esta subvención induce a la empresa a producir una cantidad total OQ*. El bienestar del consumidor es el área dcP*, que en este diagrama es mayor que el costo de la subvención.



i) Aprendizaje práctico

Como se ha explicado antes, las economías de escala suponen que los costos medios disminuyen al aumentar la producción. El aprendizaje práctico en una empresa supone que los costos de producción por unidad disminuyen con el tiempo a medida que se acumula la producción, es decir que, la empresa aprende cada vez que produce, lo que hace que el costo medio vaya disminuyendo con el tiempo. Este tipo concreto de economía de escala también se denomina "economía de escala dinámica". Hay pruebas de la existencia de estos efectos de aprendizaje, por ejemplo, en el caso de la construcción de centrales nucleares y en los sectores de la aeronáutica y los semiconductores. Igual que los costos fijos relacionados con las actividades de I+D y los gastos de capital mencionados anteriormente, los costos del aprendizaje práctico son irreversibles.[35] El análisis de la producción en términos de bienestar en una rama de producción caracterizada por una curva de aprendizaje pronunciada se indica en el recuadro 3, que muestra que puede haber situaciones en las que un gobierno quiera subvencionar la producción durante las primeras etapas deficitarias, para que los consumidores puedan beneficiarse más adelante.[36] Una vez más, que esa intervención sea conveniente o no depende de la importancia relativa de los beneficios que obtendrá el consumidor y de las pérdidas que sufrirán las empresas.

Para que se justifique una intervención pública las pérdidas sufridas en las fases iniciales deben ser elevadas, y la curva de aprendizaje debe ser pronunciada. Si las pérdidas durante el período de aprendizaje no son muy elevadas, lo normal es que la empresa pueda recuperar la inversión inicial con el tiempo. Sin embargo, la

35 En las publicaciones económicas se habla de costos irrecuperables.

36 Grossman (1990).

necesidad de aprender con la experiencia supone que la empresa necesita financiación durante las primeras fases de producción. Necesita financiación para adquirir diversos elementos, por ejemplo, conocimientos y experiencia, que se perderán por completo si no consigue nunca obtener beneficios. Este tipo de inversiones se considera arriesgado. En las economías desarrolladas puede que los sectores financieros estén dispuestos a proporcionar préstamos para esas inversiones arriesgadas, pero en los países en desarrollo los bancos que carecen de instrumentos sofisticados de gestión de los riesgos quizás duden. Por eso se ha establecido una relación entre el aprendizaje práctico en una empresa y el argumento de la industria incipiente, es decir, con la idea de que en los países en desarrollo las ramas de producción en las etapas iniciales de desarrollo requieren apoyo público, como se explicará en más detalle en la Sección D. En esa sección también se estudia otro tipo de aprendizaje práctico, en este caso al margen de la empresa, al que nos referiremos brevemente al estudiar las externalidades.

ii) La competencia imperfecta y la política comercial estratégica

En el análisis que antecede de un proveedor nacional en una rama de producción caracterizada por la existencia de rendimientos crecientes en función de la escala de producción, se ignora por completo la posible existencia de un proveedor extranjero. No se ha examinado la cuestión de saber si puede ser beneficioso subvencionar una rama de producción caracterizada por economías de escala cuando hay competidores extranjeros. No es sorprendente que la respuesta a esta pregunta dependa del grado de competitividad del proveedor extranjero. Teóricamente se pueden elaborar hipótesis en que sería mejor para una economía subvencionar a un productor nacional deficitario que importar el producto, si el productor nacional es capaz de reducir sus costos marginales por debajo de los de los productores extranjeros.[37]

Cuando dos o más productores con costos fijos elevados abastecen al mercado mundial, hay otras consideraciones estratégicas que entran en juego. En esta situación, la competencia nunca será perfecta, y cada productor tendrá un cierto poder de mercado, por lo que puede que un gobierno considere que vale la pena subvencionar a un productor, aunque no sea deficitario. Estos argumentos se han desarrollado en las obras sobre la denominada política comercial estratégica. Los modelos económicos desarrollados en esas obras se caracterizaban por una competencia imperfecta en forma de oligopolios o de una competencia monopolística. Esos modelos ofrecieron nuevas indicaciones sobre el posible papel de la política comercial. Concretamente, a los responsables de las políticas les era difícil aceptar la incompatibilidad intuitiva entre no proponer ninguna intervención, como sucedía con los modelos de competencia perfecta, y la existencia de ramas de producción monopolísticas con costos fijos elevados, como las de la aeronáutica civil, los productos químicos y el automóvil. Con los nuevos modelos de teoría comercial se podían identificar circunstancias específicas en que la intervención en forma de subvenciones fuera conveniente. Una intervención que modifica la relación estratégica entre empresas puede dar a una empresa una ventaja respecto de otra en los mercados con una competencia imperfecta, en los que las decisiones comerciales de cada empresa (en lo relativo a la producción y la fijación de precios) dependen de las de su rival.

Esta idea tan sencilla y atractiva se expresó en un modelo en que dos empresas, de diferentes países, compiten en el mercado de un tercer país. Por lo tanto, las empresas sólo producen para la exportación. Como explica Brander (1995), el gobierno del país en que están las empresas no puede aplicar una política que afecte directamente a los rivales extranjeros de las empresas de su propio país. Como resultado de ello, la única solución natural consiste en subvencionar las exportaciones, siempre que al gobierno le interese hacerlo, lo cual, como demuestran Brander y Spencer (1985), es posible.

En este modelo, las subvenciones actúan como instrumento de desplazamiento de los beneficios; los beneficios obtenidos por la empresa extranjera con que compite la empresa nacional se transfieren a ésta, que gracias a la subvención le puede aumentar su nivel de producción. La empresa extranjera no puede responder a este nivel más elevado de producción subvencionada, ya que un aumento de su producción haría que disminuyera el precio del producto (y sus ingresos marginales). La idea inherente a la propuesta de intervención se basa en los beneficios que obtienen ambas empresas y en la capacidad del gobierno de utilizar

[37] Véase, por ejemplo, Vousden (1990).

las subvenciones para transferir parte de los beneficios de la empresa extranjera a la empresa nacional. Como los beneficios de la empresa nacional son más elevados que la subvención, al gobierno le interesa aplicar la política de subvención. Con todo, no siempre es inevitable tener que combinar la intervención en forma de subvenciones y la participación en los beneficios. El asesoramiento en materia de política depende del carácter de la competencia y de la estructura del mercado (Eaton y Grossman, 1986; Brander, 1995).[38] Los pequeños cambios en las premisas tienden a influir en las predicciones de estos modelos, en los que no se suele tener en cuenta la posibilidad de que el gobierno que no aplicó una subvención reaccione.

b) Externalidades

Una falla clásica del mercado es la existencia de externalidades, positivas y negativas. Como ya se ha dicho, hay externalidad positiva si el productor o el consumidor no tienen plenamente en cuenta los beneficios que aportan la producción y el consumo de un producto. En tal caso, la cantidad consumida será inferior a la cantidad óptima desde el punto de vista social. En cambio, si la producción o el consumo se caracterizan por una externalidad negativa, el nivel de equilibrio será superior al nivel socialmente óptimo. Sin intervención gubernamental habría una diferencia entre el precio real en un mercado y el precio socialmente óptimo. De todos modos, no es tarea fácil tener en cuenta esta diferencia y el papel de las subvenciones, aunque puede ser positivo, sigue siendo limitado. En general, debería utilizarse una subvención para aumentar la producción o el consumo de un producto que se produce en cantidades insuficientes (recuadro 5).

Hay varios argumentos a favor de la intervención en forma de subvenciones cuando hay externalidades. Entre otros, los casos de las externalidades ambientales y de las actividades de investigación y desarrollo (I+D). Para la I+D, el razonamiento es que se trata de un tipo de inversión que genera conocimientos, que tienen propiedades de bien público, es decir, que el consumo de conocimientos por naturaleza no genera rivalidades y no es excluyente. Sin embargo, si los beneficios de la I+D tienen consecuencias para otros, mientras que los costos corren por cuenta de las entidades que efectúan las actividades de I+D, los mercados no generarán el nivel socialmente óptimo de I+D. Una subvención pública para fomentar actividades de I+D que tenga repercusiones beneficiosas para otras empresas de la rama de producción podría contribuir a estimular la productividad y el crecimiento de una manera socialmente óptima.

Recuadro 5: Externalidades y subvenciones

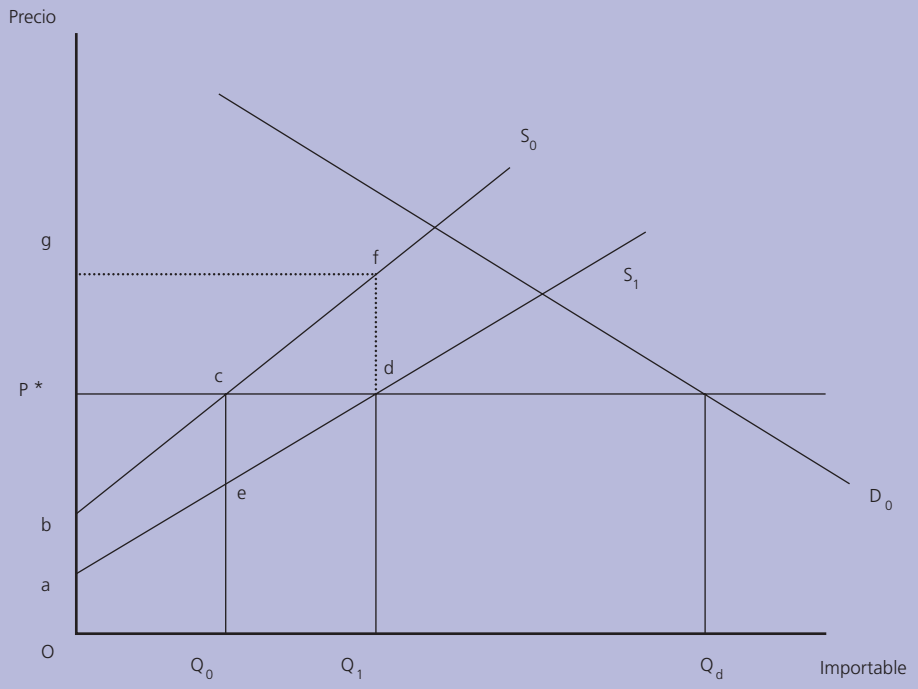
En el diagrama que figura a continuación, la oferta y la demanda internas privadas están representadas por las curvas S_0 y D_0, respectivamente. Por consiguiente, si el precio mundial es P*, las cantidades de equilibrio producidas y consumidas son Q_0 y Q_d.

Ahora, supongamos que el proceso de producción se caracteriza por una externalidad positiva que no se tiene en cuenta. Como resultado, la curva inicial de la oferta no es representativa de los beneficios de la producción. Los costos sociales de producción de cada unidad serán inferiores a los que indica la curva de la oferta S_0, que sólo refleja el costo privado. Si se tienen en cuenta las externalidades, la nueva curva de la oferta será S_1, que indica un costo unitario de producción más bajo.

Si suponemos que el precio mundial y la curva de demanda indican los verdaderos costos sociales, la producción interna del producto a nivel Q_0 sería inferior al nivel socialmente óptimo de producción Q_1. El costo de esta producción insuficiente para la sociedad sería el área cde. Para verlo, supongamos que se

[38] En lo que respecta al funcionamiento de la competencia, si dos empresas en régimen de duopolio que compiten en el mercado de exportación lo hacen sobre la base del precio, y no de la cantidad, lo que procede es aplicar una subvención negativa o un impuesto. El argumento de la intervención en forma de subvención positiva también pierde validez si se supone que las empresas compiten en el mercado nacional y en el extranjero. En tal caso, la eficacia de la intervención dependerá de la capacidad de lograr que la producción pase de un mercado a otro. Si los mercados están segmentados y hay margen para fijar precios diferenciados según los mercados, se puede intervenir. En cambio, si se trata de mercados integrados en los que no se pueden fijar precios diferenciados, la intervención no será posible (Horstmann y Markusen, 1986).

concede una subvención total por una cantidad dfgP*, que hace que aumente la producción hasta Q_1. El costo total de las importaciones reemplazadas como resultado de la subvención es Q_0Q_1dc, pero el costo total para la sociedad resultante del aumento de producción sería Q_0Q_1de. La diferencia es el área cde.



Por lo tanto, cuando hay una externalidad positiva en la producción, cabe utilizar una subvención a la producción para aumentar el bienestar. Una vez más, un arancel sería inferior a una subvención como instrumento de intervención, ya que distorsionaría el consumo y aumentaría el costo que representaría para la sociedad el aumento de la producción.

En principio, puede haber repercusiones de los conocimientos no sólo cuando se generan conocimientos gracias a las actividades de I+D, sino también cuando son resultado del aprendizaje práctico. Anteriormente se ha dicho que el aprendizaje práctico es un proceso interno de la empresa; sin embargo, puede suceder que parte de la experiencia que adquiere una empresa repercuta en otras empresas, por ejemplo porque los empleados de la primera empresa cambian de trabajo y transmiten sus conocimientos a su nuevo empleador. Hay pocas pruebas empíricas de los beneficios externos del aprendizaje práctico, pero se ha comprobado que existen en el caso de la elaboración de productos químicos y en el de la construcción de centrales nucleares.[39] Aitken et al. (1997) también han comprobado la existencia de repercusiones del "aprendizaje mediante la exportación". La supuesta existencia de repercusiones del aprendizaje práctico se funda en una de las variantes más conocidas del argumento de la industria incipiente, que se abordará más adelante, en la sección D.

4. REPERCUSIONES PARA EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Primero se ha presentado una hipótesis general en contra del uso de las subvenciones en el contexto de un modelo que guarda escasa relación con la realidad. A continuación, se ha impugnado esta hipótesis en una serie de modelos y circunstancias específicos que se aproximan más a la realidad: mercados caracterizados por la existencia de economías de escala, externalidades y una competencia imperfecta.

Esta ambigüedad plantea cuestiones en cuanto a la conveniencia de prohibir por completo las subvenciones, ya que de ese modo se eliminaría la posibilidad de intervenir para mejorar el bienestar social. Esta opinión tiene muchos adeptos, pero no es unánime. El hecho de que no todo el mundo acepte las subvenciones se

[39] Grossman (1990).

debe a tres aspectos, las cuestiones relacionadas con la aplicación, el proceso político por el que se conceden las subvenciones y las consecuencias internacionales de las subvenciones nacionales.

a) Aplicación de los programas de subvención

No es fácil determinar en qué casos concretos es socialmente conveniente intervenir. Hace falta mucha información para determinar que es oportuno intervenir, de modo que hay muchas posibilidades de intervenir a destiempo o de no fijar bien el objetivo. Estas cuestiones de aplicación se denominan "fallas del gobierno". Así pues, aunque es posible que las fallas del mercado justifiquen una intervención pública, las fallas del gobierno pueden exacerbar el problema en vez de atenuarlo. Entre los ejemplos más comunes de una situación en que una intervención en forma de subvención es problemática, cabe mencionar la búsqueda de rentabilidad por los beneficiarios y la economía política del proceso de adopción de decisiones que supone conceder una subvención. En las sociedades democráticas, las presiones electorales pueden influir en la fiscalidad y en los gastos públicos. Aunque los políticos pretenden obrar en bien del interés general, a veces toman decisiones en beneficio propio, por ejemplo para aumentar sus posibilidades de reelección (Grossman y Helpman 2002, Hillman, 1989). Este tema se examina en más detalle en la sección siguiente.

Incluso si en un programa de subvención se identifican correctamente las ramas de producción y las empresas beneficiarias, no hay garantías de que se obtenga el efecto económico previsto. En todos los casos examinados anteriormente se ha supuesto que una subvención genera una respuesta por el lado de la oferta. Sin embargo, a veces una empresa recibe una subvención pero no la utiliza comercialmente. Hay estudios empíricos que confirman esta hipótesis. En un extremo está la posibilidad de que en vez de utilizar los fondos para financiar un aumento de la producción, la empresa los utilice para realizar diversas inversiones que le aportarán beneficios a mediano y largo plazo. En el otro extremo está la "transferencia" total, caso en que se utiliza la totalidad de la subvención para obtener una ventaja competitiva. La medida en que cambiarán los precios en la rama de producción subvencionada dependerá de una serie de factores del mercado, como la capacidad de una empresa para influir en los precios.

b) La economía política de las subvenciones

La economía política de las subvenciones trata de la cuestión fundamental de saber cómo interactúa el proceso político con la diversidad de intereses de la sociedad para asignar subvenciones y decidir con que rapidez deben retirarse. Concretamente, cabe preguntarse si gracias a las decisiones de los titulares de cargos electivos las subvenciones se utilizan invariablemente de forma óptima, tal como se ha descrito anteriormente. La conclusión a que se llega en diversos estudios es que hay una relación entre la concesión de subvenciones y la influencia política de los beneficiarios (por ejemplo, jubilados y personas mayores en el caso de la seguridad social, o clases medias y altas en el caso de los subsidios de educación).[40]

Gran parte del análisis de los aspectos de economía política se sitúa un entorno político concreto, el de las democracias, en el que los cargos públicos se eligen por mayoría de votantes. El modelo político más sencillo es el del votante mediano.[41] Los votantes se distinguen en función de un aspecto, por ejemplo, por la repercusión económica de un programa de subvención. Un votante puede beneficiarse del programa si llega a reunir las condiciones para recibir una subvención; pero también le corresponderá un costo, ya que para pagar la subvención, habrá que recaudar impuestos. Es evidente que para los votantes que no reúnan las condiciones para recibir la subvención ésta sólo supondrá un costo, por lo que no apoyarán el programa, mientras que los que se beneficien de él sí lo harán.

Los candidatos a un cargo sólo ganan si obtienen la mayoría de los votos y sólo conservan su apoyo político si aplican políticas que interesan a la mayoría de los votantes. Así pues, que un programa de subvención se aplique o no depende de las preferencias del votante mediano. Si ese votante se beneficia del programa de

[40] Entre estos ejemplos se cuentan las subvenciones a la exportación en favor del trigo estadounidense (Gardner, 1996), las subvenciones europeas al carbón (Anderson, 1995), las subvenciones a la educación (Fernandez y Rogerson, 1994; Kemnitz, 1999) y los gastos en seguridad social (Mulligan y Sala-i-Martin, 2003).

[41] Véase igualmente la sección D.3, relativa a las políticas redistributivas y el votante mediano.

subvención, eso significa que la mayoría de los votantes se benefician de él. En tal caso, los políticos pueden obtener apoyo si aplican el programa. En cambio, si el programa representa un costo para el votante mediano, eso quiere decir que la mayoría de los votantes saldrán perdiendo si se aplica, por lo que no se aplicará.

Quizás la única predicción que se puede hacer en función del modelo del votante mediano es que es poco probable que los programas de subvención orientados a objetivos muy concretos o muy específicos se pongan en práctica, ya que sólo benefician a unos pocos. Es poco probable que el votante mediano esté a favor de esas subvenciones tan específicas, aunque no se opondría a un programa más general cuyos beneficios estuvieran mejor repartidos. Se puede ir más allá del marco del votante mediano y pensar en entornos políticos más complejos en que los votantes puedan formar coaliciones, por ejemplo, grupos de interés. Pueden surgir grupos de interés cuando las políticas gubernamentales producen una concentración desigual de costos y beneficios. Por ejemplo, la concesión de subvenciones a una rama de producción hace que las empresas de esa rama obtengan grandes beneficios, mientras que el costo del programa de subvención, que en conjunto es mayor (véase el análisis contenido en la subsección 2) suele estar repartido entre gran número de contribuyentes. Así pues, estos grupos de productores tienen un gran incentivo para organizarse y utilizar las contribuciones a una campaña para tratar de influir en el tipo de decisiones que toman los titulares de cargos políticos. Sin embargo, como el costo del programa de subvención está tan repartido entre los contribuyentes, para ellos no es tan urgente organizarse para oponerse al programa.

Grossman y Helpman (1994) crearon un modelo en el contexto internacional en el que, para permanecer en su cargo, un político no sólo ha de obtener el apoyo del electorado en general, sino que además ha de congraciarse con los grupos de interés. Los políticos necesitan contribuciones financieras por distintos motivos. Pueden necesitar una gran reserva para disuadir a los posibles rivales, para pagar las campañas de propaganda a fin de convencer a los votantes mal informados o para reembolsar las deudas contraídas durante su campaña. Por eso están dispuestos a vender políticas comerciales y de subvención. Aunque procuran maximizar el bienestar social (ya que tienen que atraer al votante bien informado), también les preocupa la cuantía de las contribuciones financieras que pueden obtener. Como tienen incentivos contrapuestos (una media ponderada de bienestar social y contribuciones de campaña), las políticas por que optan para lograr ese equilibrio se apartarán de las políticas socialmente óptimas. En comparación con el libre comercio (el óptimo social), los precios de los productos producidos por los grupos de presión serán más altos a causa de los aranceles o las subvenciones a la exportación. En este contexto, las subvenciones concedidas a una rama de producción concreta no tienen por objeto corregir una deficiencia del mercado, sino mejorar la situación económica del grupo de interés correspondiente, que a cambio recompensará al político. Esto explica por qué se conceden subvenciones que desde un punto de vista económico no se justifican y también ayuda a explicar la resistencia a que se supriman esas subvenciones en un contexto nacional e internacional.

c) Consecuencias internacionales de las subvenciones nacionales

En la Sección F se abordará la cuestión del diseño y la estructura de las normas multilaterales relativas a las subvenciones relacionadas con el comercio. Sin embargo, es preciso insistir en un aspecto importante en relación con esas normas. Las hipótesis que se hacen en la presente Sección respecto del bienestar se han centrado principalmente en las repercusiones de las subvenciones para la economía que concede la subvención. En algunos casos, como el de las subvenciones a la exportación, también se han tenido en cuenta los efectos de esas subvenciones en términos de bienestar en la economía que no concede la subvención. Cuando las exportaciones de un país se ven desplazadas por una subvención extranjera, los productores se verán negativamente afectados, pero puede que los consumidores se beneficien, según los efectos en materia de precios. La única circunstancia en que no se desplazan las exportaciones es cuando la economía subvencionada es demasiado pequeña para influir en los precios mundiales. En resumen, los efectos de las subvenciones en los precios mundiales son de importancia decisiva a la hora de elaborar las normas del comercio multilateral.

Otro aspecto de las subvenciones que tiene consecuencias internacionales es cuando un país, como reacción a la subvención concedida por otro, toma diversos tipos de medidas compensatorias o paliativas. Esas medidas pueden adoptar la forma de subvenciones, derechos compensatorios o una diferencia jurídica. Por ejemplo, un país que utiliza subvenciones de sustitución de las importaciones a fin de contrarrestar la competencia de las

importaciones se expone a que un país exportador reaccione concediendo subvenciones a la exportación, que harán que baje el precio del país exportador. Los derechos compensatorios impuestos por un país importador tenderán a neutralizar la subvención concedida inicialmente en el país exportador y con una impugnación jurídica se cuestiona la legitimidad de una política de subvenciones en vez de recurrir a una intervención compensatoria. Estas cuestiones se examinan en la Sección F en el contexto del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

D ALGUNOS OBJETIVOS DECLARADOS POR LOS GOBIERNOS PARA LA UTILIZACIÓN DE SUBVENCIONES

En esta Sección se examinan los principales objetivos que alegaron los gobiernos para seguir concediendo subvenciones, entre otros, el desarrollo industrial, la innovación y la ayuda a las grandes empresas nacionales, la protección del medio ambiente y la redistribución. En la categoría general de "redistribución" se examinan tres objetivos más específicos: la utilización de subvenciones para fines de política regional, el apoyo a ramas de producción en decadencia para el ajuste y las obligaciones de servicio universal. Esta selección no pretende ser exhaustiva, pero comprende algunos de los objetivos más importantes que tratan de alcanzar los gobiernos de los países en desarrollo y desarrollados.

En relación con cada uno de los objetivos se examina la justificación económica de la intervención pública. Se presta especial atención a las razones de eficiencia, es decir, a la capacidad de una intervención para incrementar la "parte del pastel", lo que no significa que la eficiencia sea el único criterio. Incluso si no hay una razón de eficiencia, las intervenciones pueden justificarse por otros motivos, como la transferencia de ingresos a determinados grupos desfavorecidos de la sociedad o el aumento del prestigio nacional. Los economistas tienen poco que decir acerca del peso de otros objetivos en comparación con el del incremento de la eficiencia. En cada subsección se examina la eficacia de las subvenciones con respecto al objetivo alegado, así como la conveniencia de utilizar medidas complementarias o alternativas. También se hace referencia a los sectores en que se utilizan subvenciones para tratar de alcanzar determinados objetivos y se dan algunos ejemplos concretos de proyectos satisfactorios o de fracasos.

En la primera subsección se examina la utilización de subvenciones con fines de desarrollo industrial desde la perspectiva de un país en desarrollo. Se analizan las ideas y experiencias que han configurado la forma de enfocar las intervenciones y subvenciones estatales, en particular en las políticas de desarrollo industrial. Después se examinan en detalle los principales argumentos en favor de la promoción industrial basados en la eficiencia, que son, esencialmente, variantes del argumento de promoción de la "industria incipiente", así como la función de las subvenciones en esas políticas. En vista de su importancia en el debate sobre la promoción industrial, las cuestiones relativas a la aplicación se tratan por separado. Se termina con un breve resumen de los estudios publicados respecto de la experiencia asiática.

En la segunda subsección se examina la utilización de las subvenciones para favorecer la innovación y con fines estratégicos. La innovación es un importante motor del crecimiento económico, y su fomento es un componente esencial de las políticas industriales en los países emergentes y desarrollados. El análisis se centra en la innovación en la frontera de los conocimientos globales, y no en la absorción de la innovación que, en cierta medida, se examina en la subsección anterior. Con frecuencia, la alta intensidad de actividades de investigación y desarrollo (I+D) se relaciona con una competencia imperfecta en los sectores pertinentes, que puede inducir a los gobiernos a utilizar las subvenciones para desplazar las rentas o aplicar otras políticas estratégicas. Por ello, en esta subsección también se examina la concesión de subvenciones a las grandes empresas nacionales.

En la tercera subsección se examina la utilización de subvenciones con fines de redistribución. Tras resumir las razones por las que las sociedades redistribuyen los ingresos, se examinan los costos que conlleva transferir ingresos de los ricos a los pobres, y se compara la eficacia de las diferentes formas de subvenciones. Después se estudian algunos ejemplos concretos de la forma en que los gobiernos utilizan las subvenciones para alcanzar objetivos de equidad. Aunque los destinatarios de los programas de redistribución suelen ser los grupos de bajos ingresos, también se examinarán las subvenciones destinadas a equilibrar más el desarrollo regional. Por último, en esta subsección se analizará la utilización de las subvenciones para ayudar a los sectores en decadencia a adaptarse a las dificultades económicas.

En la cuarta subsección se comparan los instrumentos que pueden utilizarse para favorecer la conservación del medio ambiente. El análisis se centra en la justificación económica de la utilización de subvenciones para lograr ese objetivo, distinguiendo entre diversas causas de degradación ambiental. Asimismo, se hace una descripción selectiva de los tipos de subvenciones ambientales aplicadas por diferentes países. Las

subvenciones perjudiciales para el medio ambiente -es decir, las subvenciones que favorecen actividades nocivas para el medio ambiente- no entran en el ámbito de esta subsección, que se refiere a las subvenciones que obedecen a consideraciones ambientales.

La quinta y última subsección comprende los casos en que las subvenciones a determinados sectores se consideran justificadas por alguna característica específica del sector, inherente a su propia naturaleza. Se trata, por ejemplo, de las subvenciones destinadas a los sectores energético o alimentario, justificadas por la importancia específica de esos sectores para la seguridad nacional; las subvenciones a la agricultura, justificadas por el denominado "carácter multifuncional" de la agricultura o por preocupaciones no comerciales; y las subvenciones concedidas al sector audiovisual a causa de su supuesto valor cultural. Al igual que en las subsecciones anteriores, se analiza la justificación económica de la utilización de las subvenciones en esos casos y la existencia de posibles alternativas de política.

1. DESARROLLO INDUSTRIAL

En general, las autoridades de los países en desarrollo consideran que las subvenciones son un instrumento útil para promover determinados sectores, entendiéndose por tales, en este contexto, las actividades de los sectores agrícola, manufacturero o de los servicios. Ese objetivo se ha relacionado frecuentemente con el argumento de la industria incipiente, según el cual, en presencia de países más desarrollados, los países con un menor nivel de desarrollo no pueden promover nuevos sectores sin intervención estatal. Se ha dicho que, en las primeras fases de su desarrollo, muchos de los países actualmente industrializados aplicaron con éxito políticas de promoción de las industrias incipientes. La importancia de la intervención pública para el éxito industrial del Asia Oriental también es un tema sobre el que se ha escrito mucho. Los detractores de esas políticas sostienen que los niveles de desarrollo más impresionantes se han logrado gracias a estrategias de "laissez faire" en las que la intervención pública se ha mantenido al mínimo. En esta subsección se estudiarán las publicaciones pertinentes y se darán ejemplos ilustrativos de ambas posiciones.

a) Estrategias de desarrollo, política industrial y subvenciones

El enfoque de desarrollo industrial con ayuda pública y la preferencia por determinados instrumentos de política han evolucionado con el tiempo como resultado de los cambios en el concepto de desarrollo y en el entorno exterior. Las ideas sobre la relación entre comercio, desarrollo y el papel del gobierno han cambiado mucho en el período posterior a la guerra, en parte por influencia de las experiencias nacionales.[42]

En el decenio de 1950 y los primeros años del decenio de 1960 se consideraba que el desarrollo era equivalente a la industrialización, y que a ésta se llegaba a través de la sustitución de las importaciones. La idea de que un mercado más o menos libre no resolvería el problema del desarrollo era ampliamente aceptada. La planificación general en gran escala se consideraba el instrumento de política apropiado, a pesar de que no se disponía de muchos de los datos necesarios y de que no se comprendían muy bien los conceptos de planificación y de crecimiento. Se insistía en la importancia de la formación de capital como principal fuente de crecimiento. Como la mayor parte de los bienes de capital habían de importarse, se consideró que la sobrevaloración de los tipos de cambio podía servir para fomentar la inversión. Pero esta sobrevaloración provocaba presiones de balanza de pagos, a los que se hacía frente con una variedad de restricciones comerciales. Aunque solía concederse protección, principalmente a los bienes de consumo, en algunos grandes países se fomentaba la producción nacional de bienes de capital mediante la prohibición de las importaciones y la concesión de subvenciones directas.[43]

La experiencia del decenio de 1950 y los primeros años del decenio de 1960, años que a veces se consideran la etapa fácil de sustitución de las importaciones, suscitó grandes esperanzas entre los economistas y los dirigentes nacionales. En comparación con el período anterior a la guerra, las tasas de inversión y de crecimiento aumentaron, al igual que la participación del sector manufacturero en el PIB. La esperanza de vida

42 Véase Winters (2000) y Bruton (1998).

43 Véase Bruton (1998).

al nacer y las tasas de alfabetización aumentaron, y las infraestructuras se desarrollaron. Sin embargo, durante el decenio de 1960, las distorsiones empezaron a ser cada vez más evidentes. Se penalizaba la agricultura, al igual que las exportaciones. El desempleo ganaba terreno y, sorprendentemente, el capital se utilizaba insuficientemente. En dos grandes recopilaciones de estudios de casos prácticos publicadas hacia 1970 se documentaron cuidadosamente esas distorsiones.[44] Al mismo tiempo, las estimaciones del crecimiento de la productividad total de los factores, indicaron mejoras muy limitadas o nulas en los países en desarrollo. También se hizo evidente que la pobreza no disminuía a un ritmo significativo.

Para 1970, los economistas habían empezado a tener dudas en cuanto a la sustitución de las importaciones como estrategia de desarrollo. Los datos no eran lo único que alimentaba esas dudas; también lo hacían los avances de la teoría económica. Si bien la teoría de la segunda opción mejor había proporcionado una justificación intelectual de la sustitución de las importaciones, la teoría general de las distorsiones, que la mejoraba, reforzaba los argumentos a favor de la liberalización del comercio. Según la teoría de la segunda opción mejor, no era posible garantizar las ventajas de la liberalización del comercio en un mundo en el que existían distorsiones de otro tipo. La teoría general de las distorsiones desarrolló más a fondo el planteamiento y demostró que la política comercial no suele ser ni la primera ni la segunda mejor opción, sino la enésima. Otro ataque contra la estrategia de la sustitución de las importaciones fue el influyente estudio de Robert Baldwin "The case against infant industry protection", publicado en 1969, en el que Baldwin demuestra de modo convincente que los derechos aduaneros tendientes a proteger la industria incipiente no sólo distorsionan el consumo, sino que pueden resultar ineficaces para corregir las disfunciones del mercado, función para la que se crearon, e incluso pueden reducir el bienestar social. Por ejemplo, si la adquisición del nivel socialmente óptimo de conocimientos requiere algunos desembolsos directos, la imposición de aranceles no es garantía de que esos desembolsos socialmente óptimos se efectúen. También explicó que, para remediar los problemas especiales de las industrias incipientes, hacen falta medidas normativas mucho más directas y selectivas que la imposición de derechos generales de importación.

Los extraordinarios resultados en materia de exportación y crecimiento obtenidos por la República de Corea y el Taipei Chino en el decenio de 1960 contribuyeron a acrecentar las dudas sobre la estrategia de sustitución de las importaciones. A finales del decenio de 1950 y comienzos del decenio siguiente, esos dos países habían introducido cambios de políticas sustanciales que inducían a las empresas a exportar. En ambos casos se unificaron los tipos de cambio, se devaluó la moneda y se crearon incentivos a la exportación. Esas políticas tenían por finalidad dejar de recompensar a los productores primordialmente por vender en el mercado nacional, y los ingresos de exportación pasaron a ser, como mínimo, igualmente atractivos al suprimir la orientación antiexportadora inherente a las políticas de sustitución de las importaciones. Inicialmente, esas estrategias se consideraron actividades de promoción de las exportaciones con una intervención pública limitada. Sin embargo, pronto se impugnó ese criterio. Actualmente, se suele reconocer que los Gobiernos de la República de Corea y del Taipei Chino, al igual que el del Japón promovieron intensamente determinados sectores. Si la promoción de las exportaciones y las intervenciones de política comercial desempeñaron o no una función esencial en el "milagro del Asia Oriental" es una cuestión que aún está por resolver.[45] Sin embargo, está claro que las circunstancias que condujeron al éxito de la República de Corea y del Taipei Chino no fueron típicas. Los instrumentos de política aplicados fueron, en general, idénticos a los utilizados en otras partes, con inclusión de contingentes y licencias de importación, subvenciones a la exportación, participación pública y exenciones fiscales. Pero la forma de aplicar y supervisar las políticas comerciales fue distinta. Hubo un firme liderazgo político plenamente resuelto a lograr buenos resultados económicos y las relaciones entre los poderes públicos y el sector empresarial fueron a todas luces excepcionales. También fue sorprendente hasta qué punto, en la República de Corea, las prioridades y los recursos públicos se organizaron en torno a la actividad exportadora.[46]

Las enseñanzas aprendidas de la experiencia de sustitución de las importaciones, así como de las experiencias de promoción de las exportaciones de la República de Corea y del Taipei Chino, contribuyeron a que, en el decenio de 1980, surgiera una nueva estrategia basada en la orientación al exterior, con una intervención

44 Véase Balassa y otros (1971) y Little et al. (1970).

45 Véase el examen detallado en Nolan y Pack (2003).

46 Véase Nolan y Pack (2003), Bruton (1998) y Rodrik (1993).

pública mínima.[47] La prioridad dada a las exportaciones como motor de crecimiento fue resultado de las experiencias asiáticas, mientras que gran parte del profundo escepticismo respecto de las intervenciones públicas se inspiraba en las experiencias de sustitución de las importaciones. La obra de Anne Krueger sobre el sistema de captación de rentas y las dificultades relacionadas con la aplicación de políticas complejas respaldaron la idea de que era más probable que fallaran los poderes públicos que el mercado y que un mecanismo del mercado eficaz surgiría espontáneamente si se suprimían las distorsiones causadas por la orientación de las políticas. Durante el decenio de 1980, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se hicieron firmes partidarios de una estrategia de orientación al exterior.

En la estrategia de orientación al exterior, la desconfianza hacia las intervenciones selectivas de política comercial se debía a un escepticismo general respecto de la capacidad de los gobiernos para aplicar las políticas apropiadas. La mayoría de los partidarios de la orientación al exterior estaban de acuerdo en que algunas fallas del mercado justificaban una intervención temporal, pero insistían en la dificultad de detectar y cuantificar la externalidad, determinar la intervención apropiada e impedir que las políticas se utilizaran para justificar la no intervención. A su vez, buena parte de ese escepticismo se basaba en datos parciales y en generalizaciones.

Durante el decenio de 1990, la estrategia de orientación al exterior fue blanco de críticas cada vez más frecuentes. Los decepcionantes resultados obtenidos en América Latina y África, el rendimiento poco satisfactorio de las economías en transición y la crisis financiera de Asia suscitaron dudas en cuanto a la capacidad de la orientación al exterior para impulsar el desarrollo. Al principio parecía que los trabajos empíricos relativos a las ventajas de la apertura en términos de crecimiento eran prometedores, pero, últimamente, esos trabajos se han impugnado por motivos metodológicos.[48] También ha resurgido el interés por las relaciones existentes entre las reformas comerciales, la desigualdad y la pobreza, y los resultados han confirmado que no hay una simple conclusión general sobre la relación entre la liberalización del comercio y la pobreza.[49] El debate sobre la interpretación y las enseñanzas que han de sacarse de la experiencia del Asia Oriental se ha intensificado.[50] Asimismo, se ha puesto en entredicho la presunción de que los gobiernos, en general, carecen de capacidad para aplicar las políticas comerciales.[51]

Sobre ese trasfondo de dudas crecientes, han tardado en surgir nuevas estrategias. Sin embargo, pueden identificarse varias tendencias. En primer lugar, los acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales imponen cada vez más disciplinas a los instrumentos tradicionales de política comercial. Los aranceles se van reduciendo gradualmente, los contingentes se prohíben en general y las subvenciones se someten a disciplinas. Los gobiernos recurren cada vez más a nuevos instrumentos de política comercial, en particular la promoción de las exportaciones y las medidas de captación de IED.[52] En segundo lugar, la atención ha ido pasando de las políticas de importación a las de exportación. Por ejemplo, la del Banco Mundial ha dejado de centrarse en el marco de incentivos basado en el régimen arancelario para pasar a defender la supresión de los obstáculos de política y de otro tipo que impiden que los productores aprovechen las nuevas oportunidades de mercado. Ese cambio se ha tenido en cuenta en los estudios de diagnóstico sobre integración comercial del Marco Integrado. En tercer lugar se ha reconocido la importancia decisiva de las instituciones y el aprendizaje, lo que repercute en la elaboración de las políticas de desarrollo industrial. Por último, los economistas se expresan de forma más matizada y precavida que antes al dar asesoramiento político. Y lo que es más importante, se ha abandonado el enfoque único aplicable a todos. Esto garantiza un mejor entendimiento de los efectos de determinadas intervenciones de política comercial e industrial en el crecimiento y en la pobreza.[53]

47 La estrategia de desarrollo basada en la orientación al exterior a veces se denomina la "Nueva Ortodoxia" o el "consenso de Washington".

48 Véase Hallak y Levinsohn (2004).

49 Véase Winters et al. (2004).

50 Véase Noland y Pack (2003).

51 Véase Rodrik (1995).

52 Véase Melo (2001).

53 Véase Hallak y Levinsohn (2004). Además, en vista del carácter complejo y ambiguo de los efectos de determinadas intervenciones, se recomienda evaluar minuciosamente los efectos de las reformas comerciales antes de introducirlas. Esa evaluación puede facilitar la elaboración de medidas complementarias y compensatorias.

Subsisten considerables divergencias de opinión respecto de la función de los gobiernos en las estrategias de desarrollo industrial. Aunque se ha reconocido que, en algunos casos, son necesarias intervenciones públicas y políticas industriales inductivas, el Banco Mundial sigue desconfiando de la selección directa por los gobiernos de los sectores prometedores y se pronuncia a favor de utilizar mecanismos indirectos para promover la modernización tecnológica mediante la atracción de IED y el desarrollo de la capacidad tecnológica local.[54] Al mismo tiempo, una nueva corriente de publicaciones estudia nuevos enfoques de política industrial que tienen en cuenta los argumentos tradicionales en contra de la intervención. Uno de esos enfoques pone de relieve las externalidades de información que conlleva el descubrimiento de la estructura de costos de una economía y las externalidades de coordinación en presencia de economías de escala, y considera la política industrial como un proceso de descubrimiento en el que las empresas y el gobierno adquieren conocimientos sobre los costos y las oportunidades implícitos y participan en una coordinación estratégica.[55] Otro enfoque destaca la función de los recientes cambios de orientación introducidos en el mecanismo institucional del comercio internacional, como la aparición de redes de productores y compradores, y considera que las negociaciones con las empresas multinacionales son el aspecto prioritario de la política industrial.[56]

b) Argumentos a favor de la promoción industrial

Como se explica en la Sección C, los economistas consideran que las intervenciones gubernamentales se justifican por la existencia de fallas del mercado. Con un sistema de competencia perfecto, empresas pequeñas y mercados bien organizados, los precios transmiten a los productores las señales adecuadas para una asignación eficaz de los recursos. La ayuda pública hace que los recursos en una rama de producción se utilicen por encima de los niveles óptimos, lo cual es aún más cierto si parte de la producción subvencionada se exporta y contribuye al deterioro de la relación de intercambio. En presencia de disfunciones del mercado se aplica la teoría general de la segunda opción mejor. Con arreglo a esa teoría, para cada distorsión del mercado hay una intervención óptima de política que corrige la distorsión del modo más directo posible sin crear distorsiones adicionales. Si, por alguna razón, el gobierno no dispone de remedios, puede tomar otras medidas que corrijan indirectamente la distorsión. En general, las subvenciones que se aplican a toda una rama de producción no corrigen las distorsiones de forma específica ni son la solución óptima. Por consiguiente, para cada imperfección del mercado, es preciso considerar si las subvenciones a la producción o a la exportación mejoran la eficiencia, pero también si pueden aplicarse otras medidas, con las que la eficiencia sería aún mayor.[57]

Los principales argumentos que se dan para justificar las intervenciones públicas selectivas en los países en desarrollo invocan problemas de información y de coordinación. La variante más conocida del argumento clásico de la industria incipiente se basa en los obstáculos informativos al acceso y los efectos de difusión del aprendizaje entre los productores. Esto es lo que sucede cuando los aumentos de productividad resultantes del aprendizaje práctico corresponden en parte a empresas que no son la que efectúa el proceso manufacturero. Más recientemente, los efectos secundarios vinculados a la adquisición de conocimientos sobre la idoneidad de las condiciones locales para la producción han sido objeto de considerable atención en relación con la diversificación. Los problemas informativos con que se enfrentan los consumidores también han proporcionado argumentos a favor de las intervenciones en apoyo de industrias incipientes. Cuando los consumidores tienen información deficiente sobre los productos extranjeros, la inversión realizada por una empresa para hacerse una reputación beneficiará a otras.[58] Por último, los problemas de información con que se enfrentan los prestamistas en los mercados de capital han desempeñado una función primordial en el debate sobre la industria incipiente. Debido a las asimetrías de la información, los mercados de valores no financian muchas inversiones nuevas. Por ello, los mecanismos de crédito pasan a ser el principal instrumento para obtener capital. Pero los mercados de crédito suelen caracterizarse por limitar la cuantía de los préstamos.[59]

54 Véase de Ferranti et al. (2002).

55 Véase Hausmann y Rodrik (2003) y Rodrik (2004).

56 Véase Pack y Saggi (2006).

57 Véase Grossman (1990).

58 Véase, por ejemplo, Grossman y Horn (1988).

59 Véase Banco Mundial (1993).

Pueden surgir problemas de coordinación, que tal vez justifiquen una intervención, cuando existen inversiones interdependientes relacionadas con vinculaciones verticales, grandes economías de escala y restricciones al comercio. La entrada de un nuevo productor puede verse dificultada por la falta de un comprador o de un productor a bajo costo de un insumo importante.[60] En términos más generales, los mercados desempeñan una función esencial en la coordinación de las actividades económicas a través del sistema de precios. Pero hay otras instituciones que están relativamente bien desarrolladas en los países ricos, que también transmiten información a los agentes económicos. Los mecanismos institucionales de cooperación e intercambio de información suelen ser más débiles en los países en desarrollo que en los países desarrollados. Por ello, puede que los gobiernos tengan una función más importante que desempeñar en la creación de instituciones y la facilitación de la coordinación.[61]

Otros argumentos a favor de las intervenciones de política industrial selectivas que se han tenido en cuenta, pero que no son tan propios del desarrollo, se refieren a situaciones en las que las actividades de investigación y desarrollo generan efectos de difusión de los conocimientos o en los que la competencia imperfecta permite a los gobiernos adoptar políticas comerciales estratégicas. Esos casos se examinan más adelante, en la subsección 2.

A finales del siglo XVIII, los primeros autores de propuestas sobre la industria incipiente insistían en la probabilidad de que los costos de producción de las industrias recién creadas en un país fuesen inicialmente más elevados que los de los productores extranjeros del mismo producto sólidamente establecidos, ya que éstos tenían más experiencia y competencia técnica. Sin embargo, esa explicación por sí sola no bastaría para justificar la intervención de un gobierno por motivos de eficiencia. Si se prevé que, durante el período de aprendizaje, los costos se reducirán lo suficiente para generar un superávit de ingresos en comparación con los costos tras un plazo razonable, las empresas deberían poder obtener en el mercado de capitales los fondos que necesiten para cubrir las pérdidas que hayan sufrido durante el período de aprendizaje. Si eso es imposible, es probable que se deba a alguna disfunción del mercado de capitales, caso que se examina más adelante.

El argumento de la industria incipiente debe basarse en la existencia de efectos de difusión de conocimientos o externalidades relacionados con el proceso de aprendizaje.[62] La justificación teórica para la intervención pública ante los efectos de difusión de los conocimientos resultantes del aprendizaje práctico es bastante clara. Esos efectos de difusión se producen cuando el nuevo productor, que incurre en gastos para descubrir la mejor forma de producir determinado producto, no puede aprovechar todos los aumentos de productividad generados de este modo. Si los competidores potenciales tienen libre acceso a esa información, la competencia hará que aumenten los precios de los factores o reducirá el precio del producto hasta tal punto que la empresa inicial no podrá recuperar la totalidad de sus gastos. Sin intervención del gobierno, los empresarios no tendrán incentivos suficientes para invertir en la adquisición de conocimientos. Cuando los costos de producción marginales privados son superiores a los costos marginales sociales, porque otras empresas se benefician de la producción de una empresa concreta, el instrumento de política preferible es una subvención a la producción. Las políticas comerciales son la segunda mejor opción, ya que fomentan el aprendizaje, pero también introducen una serie de efectos negativos en el comercio.[63]

Una variante de ese argumento se aplica específicamente a las exportaciones.[64] En presencia de efectos de difusión debidos al "aprendizaje por exportación", los productores se mostrarán renuentes a empezar a exportar sin una intervención pública. Una subvención a la exportación concedida a los primeros exportadores puede mejorar los resultados del mercado. Aparte de las subvenciones directas a la exportación, este argumento se ha utilizado para justificar los programas destinados a subvencionar y coordinar la exploración de mercados extranjeros.[65] En el recuadro 6 se exponen algunos ejemplos de esas políticas.

60 Lall (2002).

61 Véase Banco Mundial (1993).

62 Véase en Noland y Pack (2003) una lista de externalidades relacionadas con el proceso de aprendizaje.

63 Véase Grossman (1990).

64 Véase Panagariya (2000).

65 Véase Rodríguez-Clare (2004).

Recuadro 6: Asistencia a la exportación en los países Miembros de la OMC

Los gobiernos prestan asistencia a los exportadores apoyando las actividades de facilitación de las exportaciones, información, creación de imagen y participación en ferias. Hace mucho que la comunidad empresarial se beneficia de programas de asistencia a la exportación en los países industrializados, pero la disponibilidad de servicios de apoyo aumentó considerablemente a partir del decenio de 1970.[1] Las instituciones encargadas del desarrollo y la gestión del sistema de promoción de las exportaciones varían de un país a otro; intervienen el gobierno, organismos del sector privado o una combinación de ambos. Las actividades de asistencia a la exportación pueden dividirse en dos grupos: las que facilitan información sobre las oportunidades de exportación a potenciales exportadores nacionales y las que proporcionan información sobre los productos y productores nacionales a potenciales importadores extranjeros. La necesidad de una intervención pública en forma de ayuda a la exportación se ha justificado por los efectos de difusión de información entre los primeros exportadores y otros exportadores potenciales.[2]

En el cuadro que figura más abajo se presenta una visión general de las actividades de promoción de las exportaciones realizadas por los gobiernos de los países Miembros de la OMC, de acuerdo con datos procedentes de los informes del Examen de las Políticas Comerciales de enero de 2004 a octubre de 2005.[3] En el cuadro sólo se consideran las oficinas comerciales que se mencionan expresamente como sucursales de un organismo de promoción de las exportaciones. Las embajadas y los consulados que cumplen las funciones de oficinas comerciales en el extranjero no se tienen en cuenta.[4]

Políticas de promoción de las exportaciones de los Miembros de la OMC

	Miembros de la OMC
Información y asistencia a exportadores potenciales	
actividades en el país: información	
centros de información	Ecuador, Filipinas, República de Corea, Suiza
establecimiento y gestión de un banco de datos comerciales	Nigeria, Filipinas, Suriname, Túnez
actividades en el país: asistencia	
control de calidad, certificación, etc.	Brasil, República de Guinea, Trinidad y Tabago
portal comercial en línea	Burkina Faso, Jamaica, Paraguay
formación	Brasil, Burkina Faso, Ecuador, Jamaica, Nigeria, Túnez
asistencia administrativa	Egipto
asistencia en el diseño de productos y otros servicios de asesoramiento	Japón, Nigeria, Sri Lanka, Suiza
actividades en el exterior	
estudios de mercado/identificación de oportunidades de mercado	Belice, Brasil, Burkina Faso, Egipto, Jamaica, Japón, Mongolia, Nigeria, Paraguay, Singapur, Sri Lanka, Suiza, Suriname, Trinidad y Tabago, Túnez
oficinas comerciales	Ecuador, Jamaica, Singapur
Información para importadores potenciales en el extranjero	
actividades en el país	
organización de ferias y exposiciones nacionales	Belice, República de Guinea, República de Corea, Suriname, Túnez
actividades en el exterior	
apoyo a la participación de exportadores en ferias y exposiciones en el extranjero	Belice, Brasil, Burkina Faso, Japón, Nigeria, Filipinas, República de Corea, Suiza, Trinidad y Tabago
representación de los exportadores en ferias y exposiciones en el extranjero	Jamaica, Suriname, Suiza
participación en misiones comerciales	Burkina Faso, Nigeria, República de Corea
publicidad en el extranjero/creación de imagen	Belice, Brasil, Egipto, Jamaica, Nigeria, República de Corea, Suriname, Suiza, Trinidad y Tabago, Túnez

1 Seringhaus y Botschen (1991).
2 Véase, por ejemplo, Aitken et al. (1997).
3 Véase en el recuadro 17 una explicación del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC. En los informes del Examen de las Políticas Comerciales (EPC) se utiliza la expresión "promoción de las exportaciones" en el contexto examinado aquí, en vez de "asistencia a la exportación". En este recuadro se ha optado por "asistencia a la exportación" para diferenciar las actividades examinadas aquí de las comprendidas en la expresión más general "estrategia de promoción de las exportaciones", utilizada en el resto del presente Informe.
4 Véase Rosen (2005).

Fuente: Informes del Examen de las Políticas Comerciales publicados entre enero de 2004 y octubre de 2005, relativos a los 29 Miembros de la OMC siguientes: Belice, Benin, Brasil, Burkina Faso, Ecuador, Comunidades Europeas, Egipto, Estados Unidos, Filipinas, Gambia, Jamaica, Japón, Liechtenstein, Malí, Mongolia, Nigeria, Noruega, Qatar, Paraguay, República de Guinea, República de Corea, Rwanda, Sierra Leona, Singapur, Sri Lanka, Suriname, Suiza, Trinidad y Tabago, y Túnez. No se han notificado programas específicos de promoción de las importaciones en los países Miembros siguientes: Comunidades Europeas, Gambia, Malí, Qatar, Sierra Leona y Estados Unidos. Rwanda no ha creado ningún mecanismo de promoción de las exportaciones.

La polémica relativa a esa variante del argumento de la industria incipiente no se centra en cuestiones analíticas, sino en aspectos empíricos y prácticos. Una cuestión se refiere a la generalización de esas situaciones. Aunque se suele suponer que los efectos de difusión del aprendizaje práctico tienden a generalizarse, los datos disponibles son relativamente escasos y no permiten hacerse una idea muy precisa. Los escasos trabajos existentes sobre la estimación de los efectos del aprendizaje parecen indicar que la importancia de esos efectos de difusión puede variar entre sectores. Hay indicios de efectos de difusión del aprendizaje en la construcción de centrales nucleares, la fabricación de turbinas eólicas, la producción de diversas microplaquetas de memoria y la industria de elaboración de productos químicos.[66] En cambio, los indicios apuntan a que hubo pocos efectos de difusión o ninguno en la industria siderúrgica japonesa y en los astilleros estadounidenses durante los decenios de 1950 y 1960.[67] Otro estudio empírico, en el que se examinó el aprendizaje práctico en la incipiente industria estadounidense del rayón, puso de manifiesto que puede haber considerables diferencias entre las empresas en cuanto a su capacidad para beneficiarse del aprendizaje práctico de otras empresas.[68] Los datos relativos a los países menos adelantados son aún más difíciles de interpretar. Sobre la base de su análisis de las investigaciones llevadas a cabo en países menos adelantados, Bell et al. (1984) consideraron poco fundamentada la alegación de que las empresas que emprenden una nueva actividad pueden aprovechar gratuitamente la experiencia de otras empresas, en tanto que Tybout (2000) señala, en un análisis similar, pero más reciente, que el caso mejor documentado de efectos de difusión de conocimientos en países menos adelantados es la revolución verde llevada a cabo en el sector agropecuario de la India.

Existen algunos datos econométricos relativos a los efectos de difusión de la información como resultado de la actividad exportadora. Utilizando datos sobre 2.104 fábricas mexicanas relativos al período de 1986 a 1990, Aitken et al. (1997) estudian si la ubicación cerca de otros exportadores aumenta la probabilidad de exportar. Según sus conclusiones, la probabilidad de que las exportaciones de una fábrica nacional guarden relación con la proximidad de otros exportadores, es positiva, pero sólo si se trata de multinacionales. Como consecuencia, los autores insisten en la importancia de la presencia de empresas multinacionales en las zonas de elaboración para la exportación. Clerides et al. (1998) consideran que los costos de penetración en los mercados extranjeros guardan una relación negativa con el número de empresas que ya han accedido a esos mercados. Sin embargo, Bernard y Jensen (2004) no encuentran indicios de efectos de difusión resultantes de la exportación, ni tampoco efectos de la promoción de las exportaciones por el Estado en la actividad exportadora.

El segundo aspecto polémico es la viabilidad administrativa y fiscal de las intervenciones de política, sus necesidades en materia de información y sus consecuencias de economía política. Las recientes investigaciones teóricas y empíricas sobre política de desarrollo industrial se han centrado en una disfunción del mercado ligeramente distinta. Se trata de las externalidades informativas resultantes del proceso empresarial de búsqueda de nuevas oportunidades de inversión rentable.[69] En las economías abiertas, las nuevas oportunidades de inversión rentable conllevarían de modo casi natural los productos de exportación. La diversificación y el descubrimiento de nuevas oportunidades de producción o exportación rentables guardan estrecha relación con el desarrollo. Los trabajos empíricos realizados por Imbs y Wacziarg (2003) muestran que la relación entre diversificación y desarrollo tiene la forma de una U invertida. Primero la diversificación aumenta con el desarrollo, pero hay un punto, relativamente tardío en el proceso de desarrollo, en que los países vuelven a empezar a especializarse. No está claro si la actividad de descubrimiento es un simple resultado del crecimiento económico o si es la impulsora del crecimiento ulterior.[70] También hay muchos estudios en los que se insiste en las ventajas de la diversificación de las exportaciones.[71]

La diversificación de la estructura de la producción y de las exportaciones supone un aprendizaje para saber qué es lo que uno puede producir, lo que pasa por el "descubrimiento" de la estructura de costos de una economía.

66 Véanse Zimmerman (1982), Hansen et al. (2003), Neij et al. (2003), Irwin y Klenow (1994), Gruber (1998) y Lieberman (1984).

67 Ohashi (2004) comprueba pocos efectos de difusión de conocimientos en el sector siderúrgico japonés durante los decenios de 1950 y 1960, mientras que Thornton y Thompson (2001) consideran que existen notables efectos de aprendizaje, pero pocos efectos de difusión en los astilleros de los Estados Unidos.

68 Véase Jarmin (1994).

69 Véase Hausmann y Rodrik (2003).

70 En relación con este segundo aspecto, véase Klinger y Lederman (2004).

71 Véase la introducción de G.K. Helleiner en Helleiner (2002).

Los productores deben experimentar nuevas líneas de productos y descubrir si lo que pueden producir a bajo costo son flores cortadas, balones de fútbol o programas informáticos. El problema es que esa actividad tiene un gran valor social, pero el empresario que hace el descubrimiento sólo puede aprovechar una pequeña parte de su valor social. Si el empresario fracasa en su proyecto, asumirá el costo total de su fracaso. Si triunfa, otros seguirán su trayectoria, y tendrá que compartir el valor de su descubrimiento. Es importante distinguir los descubrimientos, según se definen en este párrafo, de la innovación y de las actividades de I+D. No se trata de inventar nuevos productos o procedimientos, si no de "descubrir" que un determinado producto, ya consolidado en los mercados mundiales, puede producirse en el país a bajo costo.[72] En general, esto requiere pequeños ajustes para adaptar la tecnología extranjera a las condiciones nacionales.[73]

En presencia de externalidades informativas como las que acabamos de describir, la política del "laissez-faire" da lugar a una aportación insuficiente de "descubrimientos", por lo que los poderes públicos han de desempeñar una doble función. Por un lado deben fomentar el espíritu empresarial y la inversión en nuevas actividades ex ante y, por otro, imponer disciplina y poner fin a las actividades no productivas ex post. Una comparación de diversos tipos de intervenciones indica que la protección del comercio no es una forma eficaz de fomentar los descubrimientos independientes, en tanto que las subvenciones a la exportación y los préstamos y garantías del Estado tienen ventajas y costos.[74] Las subvenciones a la exportación aumentan los dividendos del éxito, mientras que los préstamos y garantías del Estado reducen las pérdidas en caso de fracaso. Además, las subvenciones a la exportación no distinguen entre innovadores e imitadores, mientras que los préstamos y garantías del Estado sí lo hacen, pero falsean la evaluación del riesgo.

Hausmann y Rodrik (2003) aportan datos empíricos indirectos en apoyo del argumento de que la insuficiencia de los incentivos a la inversión para aprender lo que uno puede producir obstaculiza el desarrollo de actividades no tradicionales. Se basan en las publicaciones sobre el comercio internacional, la transferencia de tecnología y la historia de la economía para formular tres proposiciones independientes. La primera es que hay un amplio elemento de incertidumbre respecto de lo que un país puede producir, aparte de generalidades tales como "manufacturas de uso intensivo de mano de obra". En segundo lugar, la importación directa de tecnología conlleva dificultades significativas y una buena adaptación a las condiciones locales requiere la introducción de considerables ajustes en el país. En tercer lugar, la imitación nacional suele avanzar con rapidez cuando se superan las dos primeras dificultades, lo que priva de sus ingresos a los primeros productores.

Los problemas de información con que se enfrentan los consumidores también son un argumento a favor de la intervención en apoyo de la industria incipiente. Si los pioneros de un sector ya se han hecho una reputación entre los consumidores, es posible que los competidores potenciales que ofrezcan productos de calidad similar a un precio similar o incluso inferior no puedan penetrar en el mercado. El argumento de que los obstáculos informativos pueden impedir la entrada eficaz en el mercado parece pertinente en el caso de varias actividades manufactureras y de servicios.[75] Según las hipótesis en que se funden, los diferentes análisis tienen consecuencias de política muy diferentes. Si se da por supuesto que las empresas no eligen el nivel de calidad de sus productos, se podrá demostrar que las subvenciones mejoran el bienestar nacional.[76] Sin embargo, si se parte de la hipótesis de que las empresas pueden elegir las características de sus productos, las subvenciones a la producción, que sólo influyen en el precio que una empresa recibe por su producto, no resolverán la disfunción del mercado. Eso se debe a que las subvenciones recompensan por igual a las empresas serias y a las menos escrupulosas, y no alteran los incentivos que se les ofrecen al elegir entre esas estrategias. En tal caso, sería preferible optar por políticas que ofrezcan a las empresas incentivos diferenciados para que produzcan mercancías de mejor calidad, por ejemplo, mediante normas mínimas de calidad.

72 Véanse Hausmann y Rodrik (2003) y Hoff (1997).

73 En su estudio de la transferencia de tecnología, Evenson y Westphal (1995) entre las adaptaciones que enumeran, incluyen "las actividades tecnológicas relacionadas con el control de las materias primas, el control de la calidad de los productos y los procedimientos, el calendario de producción, la reparación y el mantenimiento, la introducción de cambios en la gama de productos, etc.".

74 Véase Hausmann y Rodrik (2003).

75 Véase Grossman y Horn (1988).

76 Véanse Bagwell y Staiger (1988) o Mayer (1984).

Durante mucho tiempo se ha considerado que las fallas de coordinación son un argumento a favor de la intervención pública.[77] Las investigaciones recientes indican que la falta de coordinación al adoptar las medidas necesarias para aumentar la productividad de todo un sector puede entorpecer seriamente el desarrollo, ya que impiden que surjan actividades en las que las externalidades sectoriales locales son importantes.[78] Como a menudo las decisiones en materia de producción e inversión en las fases iniciales y en las fases avanzadas del proceso de producción industrial son interdependientes, la falta de coordinación puede impedir que se desarrollen nuevas industrias rentables. La construcción de un aeropuerto en una región en que no hay hoteles no propiciará el tráfico, pero la construcción de hoteles sin un aeropuerto regional puede que tampoco sea rentable. De modo similar, un proyecto de riego a gran escala no será rentable si sólo hay unas pocas explotaciones agrícolas que utilizan tecnologías modernas, pero la utilización de esas tecnologías sólo es rentable si el riego es adecuado.[79] Para que se produzcan fallas de coordinación es preciso que se den dos condiciones: las nuevas industrias deben ofrecer economías de escala y algunos de los insumos deben ser no comerciables o requerir proximidad geográfica.[80] En determinadas circunstancias, puede lograrse la coordinación sin intervención pública, aunque, en algunos casos, puede ser necesario que las autoridades desempeñen un papel.

La intervención más eficaz cuando hay fallas de coordinación no es una subvención a la producción. No hacen falta subvenciones a la producción, porque todas las inversiones, si se efectúan, son rentables. La finalidad de la intervención pública es asegurar que se realicen todas las inversiones conexas, lo que puede lograrse mediante la simple coordinación o con planes de subvención ex ante. Entre los ejemplos de subvenciones ex ante figuran las garantías de la inversión o los rescates implícitos. Uno de los problemas que se plantean es que las medidas de ese tipo conllevan un riesgo moral y se prestan a abusos.[81] Obsérvese que, como en principio todas las industrias tienen características que permiten la formación de conglomerados, al tiempo que hay muchas industrias que pueden funcionar sin que haya conglomerados, la política adecuada no debería orientarse hacia determinados sectores, sino hacia la actividad o la tecnología que contribuya a resolver las fallas de coordinación.

Es frecuente que las disfunciones del mercado de capitales se consideren un obstáculo al desarrollo industrial. Los mercados de capitales desempeñan una función decisiva en el proceso de puesta en marcha de una nueva actividad industrial. Primero intervienen en una de las versiones del argumento de la industria incipiente. Según ese argumento, cuando existe aprendizaje práctico, puede suceder que un productor que podría obtener beneficios a largo plazo no entre en el mercado porque, durante los primeros años, sus costos son más elevados que los de las empresas ya instaladas. Con el tiempo, los beneficios cubrirían las pérdidas iniciales, pero de no haber un mercado de capitales que funcione bien, el productor no podrá obtener los fondos que necesita. Según la teoría económica, en este caso, la solución óptima consiste en corregir directamente las disfunciones del mercado del crédito. Por ejemplo, la aportación de capital a través de empresas de capital de riesgo sería preferible a la protección o subvenciones a la producción.[82]

Las imperfecciones del mercado de capitales también han servido para justificar las subvenciones al crédito y al seguro del crédito, en particular en el caso de las exportaciones. El proceso de entrada en una nueva actividad industrial sólo puede ser eficaz si los productores pueden obtener fondos en préstamo a tipos que se correspondan con el costo social, más una prima razonable relacionada con el riesgo inherente a la nueva actividad. Sin embargo, los mercados de capitales son de los más afectados por los problemas de información. En los países en desarrollo, es frecuente que los mercados de valores sean débiles o que no existan, y el crédito suele racionarse y rara vez se adjudica al mejor postor. Eso se debe a que los solicitantes ofrecen promesas, pero a los prestamistas les interesa más el rendimiento real. Como resultado, el capital se asigna conforme a un proceso de selección y evaluación totalmente distinto del que correspondería a un mercado perfecto. Si por alguna razón el costo privado del capital es superior a su costo social, los poderes públicos han de

77 Véase, por ejemplo, Banco Mundial (1993).

78 Véase Rodríguez-Clare (2005).

79 Rodríguez-Clare (2005) da varios ejemplos más de fallas de coordinación a nivel nacional y sectorial.

80 Véase Rodrik (1996). El enfoque del desarrollo basado en polos tiene su origen en una idea similar. Véase también el análisis de esas condiciones en Pack y Saggi (2006).

81 El riesgo moral se define como una modificación del comportamiento inducida por el seguro que hace que el suceso asegurado tenga más probabilidades de producirse.

82 Stiglitz (1993) examina la función de los poderes públicos en los mercados financieros.

subvencionar el crédito. En cambio, si alguna falla informativa impide una correcta evaluación del riesgo inherente a las nuevas actividades, deberán subvencionar el seguro del crédito.

En muchos países hay organismos oficiales que se encargan de ayudar a las empresas nacionales a financiar la exportación de bienes y servicios nacionales a los mercados internacionales. Entre esos organismos cabe mencionar SACE en Italia, COFACE en Francia, Ex-Im Bank en los Estados Unidos, NEXI en el Japón y EULER HERMES en Alemania. Proporcionan, por ejemplo, garantías del capital de explotación (financiación previa a la exportación); seguros de crédito a la exportación; y garantías de préstamos y préstamos directos (financiación del comprador). En muchos casos, como resultado de estas actividades se conceden seguros subvencionados del crédito a la exportación o financiación a crédito a tipos de interés subvencionados. Véase un análisis más detallado del crédito a la exportación en el recuadro 7.

Recuadro 7: El Acuerdo de la OCDE relativo a los créditos a la exportación

En 1978, bajo los auspicios de la OCDE, se estableció un Acuerdo relativo a los créditos a la exportación que impone limitaciones respecto de las condiciones para la concesión de créditos a la exportación que cuentan con apoyo oficial (por ejemplo, tipos de interés mínimos, tasas de riesgo y plazos de reembolso máximos) y a la concesión de ayuda vinculada. El Acuerdo comprende procedimientos de notificación previa, consulta, intercambio de información y examen de las ofertas de crédito a la exportación que constituyen excepciones o exenciones a la regla, así como ofertas de ayuda vinculada. Los participantes en el Acuerdo son Australia, el Canadá, la Comunidad Europea, los Estados Unidos, el Japón, Nueva Zelandia, Noruega, la República de Corea y Suiza.

La OCDE recoge periódicamente datos sobre las actividades de crédito a la exportación de los miembros del Acuerdo relativo a los créditos a la exportación. En el cuadro que figura más abajo se facilita información sobre el valor de las transacciones cubiertas por créditos a la exportación a largo plazo durante el período 1998-2003. El cuadro también contiene información sobre la asignación de créditos a la exportación en los distintos sectores durante el mencionado período. En la mayoría de los años, aproximadamente el 40 por ciento del valor total de las transacciones se asignó a los transportes y al almacenamiento, y una tercera parte se dedicó a actividades relacionadas con la energía. La mayoría de las transacciones de la primera categoría correspondieron al sector del transporte aéreo, y muchas de las transacciones relacionadas con la energía se aplicaron a centrales de carbón, de gas o nucleares y a la "producción de energía". Obsérvese que existen acuerdos sectoriales independientes en lo que se refiere a los créditos a la exportación en el caso de los buques, las centrales nucleares, las aeronaves civiles y -durante un período de prueba que finalizará en junio de 2007- las energías renovables y los proyectos hídricos.

Créditos a la exportación a largo plazo (más de cinco años), por sector, 1998-2003
(Porcentaje y miles de millones de dólares)

SECTOR	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Porcentaje					
Agricultura	0,4	0,2	0,1	0,6	0,3	1,4
Comunicaciones	4,4	3,1	7,8	9,3	10,9	4,4
Construcción	0,1	0,6	0,9	1,2	1,3	0,7
Otros servicios	1,4	1,4	0,9	1,6	2,4	1,5
Producción y abastecimiento de energía	22,6	19,9	26,5	10,4	10,0	19,0
Industria:	24,4	14,4	20,4	25,0	27,9	14,6
productos químicos	0,7	2,4	2,6	7,5	4,3	3,4
fabricación de energía	8,3	3,6	1,8	3,9	4,1	3,1
Pesca	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Silvicultura	..	..	..	0,1	..	..
Recursos minerales y minería	6,8	2,3	2,9	6,6	5,2	8,4
Transporte y almacenamiento	38,1	55,7	39,0	43,2	39,2	47,6
Abastecimiento de agua y saneamiento	1,0	1,7	0,8	1,4	2,2	0,6
Otros	0,9	0,8	0,7	0,6	0,6	1,8
	Miles de millones de dólares					
TOTAL	88,6	113,8	121,7	110,4	96,7	100,0

Fuente: OCDE (2005b).

Desde un punto de vista teórico, ese argumento es ambiguo. En primer lugar, en relación con el seguro subvencionado, la razón para intervenir debería fundarse en la aversión irracional de los aseguradores potenciales al riesgo o el hecho de que sobreestiman sistemáticamente el riesgo que conllevan las nuevas actividades. También se funda en el supuesto de que el gobierno está en mejor situación que el sector privado para evaluar el riesgo. A juicio de los economistas esas razones no son muy convincentes.[83] Incluso los argumentos más complejos, en los que la ausencia de un mercado de seguros se explica por el riesgo moral o por una selección negativa, no se consideran convincentes porque no se considera que los gobiernos tengan una ventaja especial respecto del mercado para abordar esos problemas de información.[84]

Análogamente, en el caso de las subvenciones al crédito, se ha dicho que, hasta ahora, no se ha encontrado ningún argumento convincente para justificar esas subvenciones.[85] Grosman (1990) examina las interacciones del mercado que pueden ocasionar una divergencia entre los tipos de descuento privados y sociales. Demuestra que puede ser difícil, sino imposible, que el gobierno conozca con antelación si debe fomentar o desincentivar la inversión en algunas actividades nuevas para compensar las distorsiones resultantes de las imperfecciones de los mercados de capitales privados. Su conclusión es que parece aconsejable reaccionar con prudencia a las supuestas imperfecciones del mercado de capitales.

c) Cuestiones relativas a la aplicación

En buena parte, el debate sobre el mérito de las políticas de desarrollo industrial se ha centrado en la viabilidad administrativa y fiscal de las intervenciones públicas, sus requisitos en materia de información y sus consecuencias en la esfera de la economía política. En general, los economistas están de acuerdo en la justificación teórica de la intervención pública cuando hay fallas del mercado, como las mencionadas anteriormente, aunque no siempre están de acuerdo en la pertinencia empírica de los casos identificados. Sin embargo, como ya se ha dicho, hay una clara divergencia de opiniones respecto de la cuestión de la viabilidad, que está estrechamente relacionada con las interpretaciones divergentes de los éxitos registrados en Asia Oriental y de otras experiencias. En la presente subsección se examina la cuestión de la viabilidad y en la siguiente se resumirá el debate sobre las enseñanzas que han de sacarse de las experiencias realizadas.

Lall (2002) propone una buena tipología de las políticas de promoción de las exportaciones, que puede aplicarse a las intervenciones de política industrial. En primer lugar, distingue entre dos grupos de políticas en función del carácter de la disfunción del mercado que se pretenda que corrijan. El primer grupo comprende las "políticas permisivas", es decir, las que tienen por objeto eliminar las distorsiones creadas por las políticas que desincentivan la exportación o, de modo más general, el desarrollo de nuevas actividades. Ese grupo comprende principalmente las reformas de política destinadas a reducir la mala gestión y la incertidumbre a nivel macroeconómico, a hacer rentable la actividad exportadora y a reducir al mínimo los costos de transacción resultantes para los productores. Las políticas permisivas son poco polémicas.

El segundo grupo comprende las "políticas positivas" que se adoptan para superar las deficiencias estructurales del mercado en la creación de nuevas ventajas. Las políticas positivas tienen por principal finalidad fomentar nuevas actividades, y pueden subdividirse en intervenciones funcionales e intervenciones selectivas. Las intervenciones funcionales, que son favorables al mercado, tienen por objeto corregir las disfunciones del mercado sin modificar directamente la distribución de recursos entre actividades específicas. Entre los ejemplos de políticas funcionales cabría citar la mejora de la infraestructura material, del capital humano o del funcionamiento de los mercados de capitales, o el suministro de información y de apoyo técnico a los exportadores potenciales. Las políticas funcionales también son relativamente poco polémicas.[86] Las intervenciones selectivas son las más polémicas, ya que su propósito es influir en la asignación de recursos

83 Véase Grossman (1990) y Panagariya (2000).

84 Véase Panagariya (2000).

85 Véase Panagariya (2000) y Grossman (1990).

86 Ciertas políticas funcionales, como las inversiones en la infraestructura de transportes pueden ser relativamente poco polémicas desde una perspectiva económica, pero polémicas desde el punto de vista del medio ambiente.

mediante subvenciones o medidas de protección específicas, orientación de los créditos, creación de aptitudes o tecnologías específicas, promoción de grandes empresas o atracción de determinados inversores, etc.

El enfoque predominante del desarrollo, con frecuencia denominado "enfoque favorable al mercado", aceptaría la necesidad de intervenciones permisivas y funcionales, pero rechazaría la utilización de intervenciones selectivas.[87] Conforme a ese enfoque, sólo deben abordarse las fallas que exigen una intervención funcional. Las que requieren un proceso selectivo, o son poco importantes o no pueden corregirse. En otras palabras, o bien el costo de las fallas selectivas del mercado es suficientemente bajo para que no importe o es más bajo que el costo de las fallas de los poderes públicos. Este enfoque ha sido criticado, por una parte, por quienes piensan que basta con fijar los precios correctamente para que la economía alcance su nivel óptimo, y que no se justifican las medidas funcionales ni las selectivas. En cambio, otros piensan que las fallas del mercado son importantes y generalizadas y que es posible concebir remedios eficaces. Este punto de vista supone que el gobierno tiene una función decisiva que desempeñar, incluso mediante intervenciones selectivas.[88]

En las publicaciones especializadas se han considerado diversos argumentos en contra de las intervenciones selectivas. Los principales son que los países en desarrollo no tienen las estructuras administrativas necesarias para asegurar la eficacia de esas intervenciones, que los gobiernos no pueden elegir a los ganadores y que las intervenciones se prestan a ser utilizadas con fines políticos y a la corrupción. Estos argumentos se examinan con más detalle en los párrafos siguientes.

En primer lugar, la aplicación de intervenciones selectivas requiere mucha información y muchos conocimientos técnicos.[89] Como ya se ha dicho, las fallas del mercado nacional deben corregirse con políticas nacionales que ataquen directamente la causa del problema. Por consiguiente, los gobiernos necesitan información suficientemente detallada sobre la naturaleza y la ubicación de las fallas del mercado que han de corregirse. Por ejemplo, deben identificar las ramas de producción en que los productores nacionales tendrían una ventaja comparativa, pero que no se pueden desarrollar a nivel local por los efectos de difusión del aprendizaje. Sin embargo, las fallas del mercado, como los efectos de difusión del aprendizaje o los problemas de coordinación, suelen ser difíciles de identificar con precisión, de manera que es difícil determinar con seguridad la política adecuada. No hay motivo para suponer que el gobierno está bien informado, o incluso mejor informado que el sector privado. Además, se ha demostrado que la administración de las subvenciones a la exportación tiende a "exigir muchos recursos administrativos".[90] Se necesitan conocimientos técnicos y administrativos especializados para comprender e idear las estrategias y las intervenciones, aplicarlas e irlas mejorando, para comunicarse con el sector privado y garantizar que se resuelvan los problemas de los organismos.[91] Es frecuente que esos conocimientos escaseen en los países en desarrollo.

Varios autores consideran que no hay que exagerar los problemas de información y especialización. A su juicio, los gobiernos han de decidir la orientación de la economía, pero no es necesario que evalúen los costos y beneficios de los distintos resultados. Además, creen que incluso cuando toman decisiones acertadas, los gobiernos cometen inevitablemente errores.[92] Según Rodrik (2004), lo esencial es asegurarse de que el Estado y las empresas colaboren. Es preciso que los funcionarios puedan obtener en todo momento información del sector empresarial sobre las oportunidades, las dificultades, los parámetros tecnológicos y de mercado y la capacidad local. Como se verá más adelante, el problema es que, al aumentar la proximidad entre los poderes públicos y los intereses privados, aumenta el riesgo de captura política.

En segundo lugar, la política industrial se presta a la captura política, la corrupción y los intentos de enriquecimiento. Los textos de economía política neoclásica relativos a la política comercial demuestran de qué

87 Véase en Noland y Pack (2003) una reciente reformulación de la posición favorable al mercado.

88 Una posición neoclásica "firme" sólo aceptaría las intervenciones permisivas, en tanto que un enfoque estructuralista o revisionista optaría por algunas intervenciones selectivas.

89 Véase Pack y Saggi (2006).

90 Véase Levy (1993).

91 Véase Lall (2002).

92 Véase Stiglitz (1996).

forma es probable que la intervención pública provoque ineficiencias. En esos modelos, las autoridades del sector público que adoptan decisiones están representadas como particulares que aumentan al máximo su bienestar, pero no necesariamente el de la sociedad. Ese tipo de análisis permite sacar varias conclusiones.[93] Como el comportamiento discrecional de los funcionarios tiene un costo, un régimen de política basado en normas que conlleve un alto grado de compromiso previo tiene sus ventajas. Además, la estabilidad y la previsibilidad de las políticas permiten obtener la respuesta deseada del sector privado. Por último, las políticas que crean riqueza también crean buscadores de riqueza, lo que alienta a los funcionarios a crear riqueza. Estos planteamientos llevan a una conclusión evidente: las intervenciones de política deben evitarse y la función del gobierno debe reducirse al mínimo, pero, en todo caso, debe procurarse que los grupos privados estén a una distancia prudencial del gobierno. El riesgo de captación política es aún mayor en el caso de las intervenciones selectivas, habida cuenta de todas las dificultades que entraña su aplicación. En lo que respecta al argumento de la industria incipiente, los modelos de economía política indican que, si bien se suele recurrir a ese argumento en favor de una intervención temporal, esas políticas tienden a ser capturadas por intereses especiales y acaban siendo permanentes.

Aunque la mayoría de los economistas convienen en que los resultados de esos modelos de "selección pública" son útiles para comprender el efecto de las políticas industriales, no todos están de acuerdo con las conclusiones generales de política extraídas de esos modelos, a saber, que la capacidad de los gobiernos se puede mejorar, que el grado de selectividad puede adaptarse al nivel de las capacidades y que es posible ayudar a los gobiernos a intervenir de forma eficaz.[94] A juicio de Rodrik (1993) los economistas académicos tienen una visión superficial de las capacidades estatales y es mucho lo que se aprenderá efectuando estudios analíticos sistemáticos de esa capacidad. Rodrik (2004) va aún más lejos y propone un marco institucional para "reorientar la política industrial de forma más eficaz". El modelo principal/agente, en el que el gobierno actúa como principal y las empresas como agentes no funciona bien, a pesar de la articulación de una política óptima que armonice el comportamiento de las empresas con los objetivos del gobierno a un costo mínimo. En términos ideales, se necesitaría una forma más flexible de colaboración estratégica entre los sectores público y privado, con objeto de obtener información acerca de los objetivos, distribuir la responsabilidad por la búsqueda de soluciones y evaluar los resultados a medida que produzcan.

También hay motivos para creer que, desde el punto de vista de la aplicación, la promoción de las exportaciones tiene algunas ventajas en comparación con la sustitución de las importaciones. Aunque en general es partidario del "laissez-faire", Panagariya (2000), da dos razones para preferir la promoción de las exportaciones a la sustitución de las importaciones por motivos de economía política. La primera es que hay más posibilidades de elegir un sector en que el país tiene ventaja comparativa; y la segunda, que el costo de las subvenciones, que se indica en los presupuestos, es más transparente que el de los aranceles. De modo similar, Noland y Pack (2003) llegan a la conclusión de que la utilización de los resultados de exportación para medir el éxito, en vez de otorgar una protección ilimitada a los sectores poco eficaces explica por qué las políticas industriales asiáticas han dado mejores resultados que los casos de sustitución de las importaciones aplicados en otros países. Como cuestión puramente práctica, señalan que es probable que los resultados obtenidos en los mercados mundiales fuera el criterio que menos se prestaba a manipulaciones por parte de las empresas o de sus homólogos en las administraciones.

Se han invocado otros dos argumentos contra la aplicación de políticas selectivas. Uno de ellos es que, la mayoría de las intervenciones, en particular las subvenciones, utilizan recursos que escasean.[95] Sin embargo, al evaluar las políticas no suelen tenerse en cuenta el costo de oportunidad de las intervenciones de política industrial ni la pérdida que representan para otros sectores los impuestos que sirven para financiar las subvenciones. Se trata de un argumento muy general, pero que no condena necesariamente todas las intervenciones selectivas. Es evidente que los costos en recursos deberían tenerse en cuenta. El otro argumento, que se examinará más adelante en la Sección F, es que las disciplinas multilaterales limitan la utilización de algunas intervenciones selectivas. De modo más general, en el caso de que las intervenciones tengan efectos negativos para terceros, debería tenerse en cuenta el riesgo de retorsión.

93 Véase Rodrik (1993) y Shapiro y Taylor (1990).

94 Véase Lall (2002).

95 Véase Noland y Pack (2003).

d) Zonas de elaboración para la exportación y desarrollo industrial

Hace decenios que hay zonas de elaboración para la exportación (ZEE) de las que en la actualidad procede una parte significativa de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. En la presente Sección por ZEE se entienden zonas geográficas que ofrecen a las empresas instaladas en ellas condiciones comerciales y un entorno normativo más liberales que los que se suelen aplicar en el país de que se trate.[96] Por lo tanto, esa definición no incluye las maquiladoras, que sólo se distinguen de las demás empresas por sus actividades económicas, y no necesariamente por su ubicación. Por ejemplo, el Paraguay aplica legislaciones diferentes a las maquiladoras y a las ZEE, y define las maquiladoras como empresas que producen valor añadido para empresas extranjeras utilizando los bienes y servicios que les proporcionan esas empresas extranjeras. Esas actividades de valor añadido comprenden la transformación, elaboración, reparación, ensamblaje y fabricación industrial. Se espera que los productos acabados de las maquiladoras se reexporten, pero no es necesario que las maquiladoras estén en zonas específicas. Tradicionalmente, se ha considerado que las ZEE se especializan en la exportación de manufacturas, pero algunas de ellas se dedican cada vez más a la exportación de servicios.[97]

Los incentivos que se conceden son de distintos tipos y pueden cambiar con el tiempo. En general, cabe considerar que la mayoría de esas medidas son subvenciones indirectas, ya que suelen evitarse los pagos directos en efectivo. En la mayoría de los casos se empieza por establecer una infraestructura jurídica especial. La mayoría de las ZEE ofrecen una combinación de tres tipos de incentivos a las empresas establecidas en esas zonas. En primer lugar, muchas disponen de una infraestructura de transportes y telecomunicaciones superior a la que suele haber en el país. Además, el Estado puede prestar a las empresas establecidas en las ZEE distintos servicios a un precio inferior al costo. En segundo lugar, los intercambios entre las ZEE y los países extranjeros suelen estar exentos de derechos de importación y exportación. En tercer lugar, los beneficios resultantes de las actividades efectuadas en las ZEE suelen estar exentos de los impuestos sobre la renta y sobre la renta de las sociedades durante varios años.

En muchos casos, parece que el objetivo implícito de los incentivos especiales concedidos en las ZEE ha sido atraer empresas extranjeras. Se creía que las inversiones extranjeras crearían puestos de trabajo y tendrían efectos positivos sobre el resto de la economía, estimulando así el crecimiento global.[98] Más recientemente, las publicaciones especializadas han insistido en la función que desempeñan las ZEE en la transición de una economía cerrada a una economía abierta.

Según la teoría del impuesto óptimo, los impuestos deberían ser menores para las actividades que son más sensibles al tipo impositivo. Por ello, la concesión de incentivos a los inversores extranjeros establecidos en ZEE puede justificarse en la medida en que la IED es más "inestable" que las inversiones nacionales. En principio, esos incentivos pueden ser de carácter permanente, pero los expertos insisten en que es probable que las ventajas de esos incentivos fiscales se reduzcan o se erosionen si existe competencia fiscal de otros países.[99] Por lo tanto, los incentivos fiscales no producen necesariamente un aumento de la IED. Incluso si una ZEE consigue atraer IED, los beneficios para el conjunto de la economía dependerán en gran medida de las relaciones que haya entre las empresas establecidas en la ZEE y otras empresas nacionales.[100]

Además, las publicaciones especializadas han considerado que las ZEE son un elemento útil para pasar de una economía cerrada a una economía plenamente abierta e integrada.[101] Las ZEE sirven, en particular, para hacer frente a

96 En el mismo contexto, los autores de estudios especializados y las autoridades han utilizado diversos términos, como zonas industriales libres, zonas de libre comercio y zonas económicas especiales. Véase un resumen general en Madani (1999).

97 Véase, por ejemplo, OMC (2005a) sobre la importancia de las exportaciones de tecnología de la información para las ZEE de Jamaica.

98 Véase Pack y Saggi (2006).

99 Véase, por ejemplo, Rodríguez-Clare (2004).

100 Véanse, en la siguiente subsección, los datos sobre el efecto de las ZEE en las economías que las acogen.

101 Véase en Schweinberger (2003) un modelo general de las zonas económicas especiales. Sostiene que si la creación de una zona económica especial coincide con la imposición de impuestos apropiados al empleo o ayudas al empleo, como resultado de esa zona económica especial a) se produce un incremento de las rentas públicas; b) no provoca un conflicto entre las unidades familiares; y c) sólo causa cambios estructurales en la entidad geográfica declarada zona económica especial. Véase también el análisis de Rodrik (2002) sobre la función de las zonas de elaboración para la exportación y las zonas especiales en Mauricio y China.

dos tipos de dificultades a las que los países han de hacer frente al liberalizar su régimen comercial y, en este sentido, pueden considerarse como ejemplo de las intervenciones permisivas o funcionales examinadas anteriormente. La primera es la dificultad a que hace frente la sociedad a causa de los cambios en las señales emitidas por los precios tras la liberalización. Esos cambios pueden activar procesos de transición significativos y, a veces, costosos y pueden tener importantes repercusiones en la distribución de los ingresos. Según su amplitud, esos cambios pueden provocar serias dificultades económicas para algunos y suscitar oposición a la reforma u otros conflictos sociales.

Una característica interesante de las ZEE es que gracias a ellas esos cambios de precios se limitan a determinadas áreas geográficas. Si las empresas establecidas en ZEE están exentas de derechos de importación y exportación, se benefician de incentivos de precio "correctos". Así pues, se les ofrecen nuevas oportunidades de obtener beneficios al margen, sin perturbar en exceso las actividades económicas existentes. Aunque es probable que las ventajas de esa liberalización "parcial" sean limitadas, en último término, las autoridades deberán considerar la posibilidad de ampliar la liberalización del comercio al resto de la economía. Algunos autores han sostenido que a largo plazo, la existencia de ZEE puede crear una tendencia proteccionista, ya que las empresas establecidas en esas zonas carecen de incentivos para ejercer presión en favor de una mayor liberalización. Así pues, en general, la presión política en favor de la plena liberalización sería inferior en los países en que hay ZEE que en los países en que no las hay.[102] En ese caso, la eficacia de las ZEE como instrumento de ajuste se vería notablemente disminuida.

La segunda dificultad se refiere a la introducción de las políticas complementarias necesarias para que la liberalización del comercio tenga éxito, políticas a las que se ha prestado especial atención en las recientes publicaciones sobre cuestiones comerciales.[103] En particular, se ha dicho que la falta de infraestructura apropiada en un país puede limitar seriamente la respuesta de la oferta a la liberalización del comercio. Dados los limitados recursos públicos, especialmente en los países en desarrollo, sería muy difícil hacer las inversiones necesarias en infraestructura de forma antes o durante la liberalización del comercio en toda la economía. Es frecuente que se proporcione a las ZEE una infraestructura mejor que la del resto del país. La modernización de la infraestructura de que disponen las empresas exportadoras las pone en igualdad de condiciones respecto de sus competidores extranjeros. Por consiguiente, el establecimiento de infraestructura en las ZEE puede considerarse como un paso hacia la creación de una infraestructura de gran calidad en todo el sistema económico. La utilización de ese instrumento de política en las ZEE no crea el tipo de sesgo proteccionista que se ha examinado en el párrafo anterior.

En los exámenes de las políticas comerciales se da información sobre la existencia y las características de las zonas de elaboración para exportación y otras "zonas francas" que hay en los países Miembros de la OMC. De los 29 Miembros cuya política comercial se examinó entre enero de 2004 y octubre de 2005, 17 notificaron que han establecido algún tipo de zona franca. El Japón, Liechtenstein, Noruega, la República de Guinea y Qatar informaron de que no tienen ninguna ZEE. En Rwanda, Suriname y Sierra Leona aún se estaba examinando la ley relativa al establecimiento de ZEE cuando se realizó el informe, y en Mongolia existía una ley sobre el particular desde 2002, pero, para marzo de 2005, aún no se había creado ninguna ZEE.[104]

En el cuadro 1 figura un resumen general de las características de las zonas francas en los otros 17 países Miembros examinados. En el cuadro se indica que, en la mayoría de las zonas francas, las empresas establecidas se benefician de reducciones o exenciones arancelarias respecto de las importaciones y de reducciones o exenciones fiscales en relación con sus ingresos. Normalmente, se supone que las empresas establecidas en las zonas que se benefician de esas ventajas exportan la mayor parte de su producción, y hay límites respecto de la cantidad de bienes y servicios que pueden suministrarse al territorio en que está la ZEE. En otras zonas, las empresas pueden vender sus productos o servicios donde lo deseen, pero las ventajas fiscales y arancelarias sólo se aplican a la parte de su producción que se exporta. El Ecuador es una excepción a esta norma, ya que las empresas establecidas en las zonas francas no parecen estar obligadas a pagar el impuesto sobre la renta por las

102 Cadot et al. (2003) desarrollan ese argumento en relación con el reintegro de derechos de aduana.

103 Véase, por ejemplo, WTO (2004).

104 En los informes del Examen de las Políticas Comerciales correspondientes a Burkina Faso y Malí no se hace referencia a ZEE. El informe sobre Suiza menciona la existencia de puertos francos que proporcionan servicios de almacenamiento. Las políticas comerciales de Liechtenstein y Suiza se examinan conjuntamente en un único informe del Examen de las Políticas Comerciales. La lista de los Miembros que fueron objeto de examen en el período considerado figura en la nota al pie del recuadro 6.

ventas que realizan en el territorio aduanero del Ecuador. Quizás eso explique por qué en torno al 70 por ciento de las exportaciones de las zonas francas se destinaron al territorio aduanero del Ecuador entre 2000 y 2003.

Debido a estas reducciones fiscales y arancelarias, las señales de los precios no son las mismas para las empresas establecidas en las zonas francas que para otras empresas. Pero, en algunas zonas, las empresas también se benefician de otras ventajas en materia de costos, en particular en lo que respecta al costo de la infraestructura y a los costos reglamentarios. La mayoría de las zonas ofrecen procedimientos simplificados de importación y exportación a sus usuarios. Asimismo, la creación de una empresa suele ser más fácil en las zonas que en el territorio aduanero nacional. En Jamaica, Nigeria y Túnez se presta apoyo para desarrollar la infraestructura en las zonas francas o para facilitar el acceso a otros servicios que pueden tener interés para los usuarios.

Cuadro 1
Instrumentos utilizados en zonas de elaboración para la exportación u otras "zonas especiales", según los informes del EPC, enero de 2004 a octubre de 2005

	Clasificación de la actividad	Miembro
1	**Pago directo**	
	Apoyo a la inversión	Túnez
	Reembolso de gastos de transporte para la exportación	Túnez
2	**Suministro de servicios de infraestructura y otros servicios a precio inferior al costo**	
	Desarrollo de infraestructura	Nigeria
	Servicios de almacenamiento	Estados Unidos, Nigeria, Singapur, Unión Europea
	Alquiler de tierras en condiciones preferenciales	Nigeria, Sri Lanka
	Otros	Jamaica, Nigeria
3	**Exoneraciones fiscales**	
	Desgravación de los impuestos sobre los beneficios, de sociedades, sobre la renta y sobre las ventas	Belice, Brasil, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Filipinas, Gambia, Jamaica, Nigeria, Paraguay, República de Corea, Singapur, Sri Lanka, Trinidad y Tabago, Túnez
	Facilidades para la repatriación de beneficios	Nigeria
4	**Reducciones y exenciones arancelarias**	
	Reintegro o exención de derechos arancelarios o devolución del IVA respecto de las importaciones	Belice, Benin, Brasil, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Filipinas, Gambia, Jamaica, Nigeria, Paraguay, República de Corea, Sri Lanka, Trinidad y Tabago, Túnez, Unión Europea
	Exención de los impuestos a la exportación	Belice
5	**Otros**	
	Régimen especial en materia de relaciones laborales	Egipto, Nigeria
	Procedimientos comerciales simplificados respecto de las importaciones (por ejemplo, no se requieren licencias de importación o de exportación ni se aplican restricciones cuantitativas)	Belice, Ecuador, Egipto, Jamaica, Nigeria, Paraguay, República de Corea, Trinidad y Tabago
	Procedimiento simplificado de establecimiento de una actividad comercial	Ecuador, Nigeria

Fuente: Informes del Examen de las Políticas Comerciales publicados entre enero de 2004 y octubre de 2005.

La importancia de las ZEE en el comercio de un país varía considerablemente de un país a otro.[105] Las exportaciones de las ZEE sólo representaron el 0,3 por ciento de las exportaciones de mercancías de Nigeria en 2003, el 1,6 por ciento de las de Trinidad y Tabago en 2004, y el 2,1 por ciento de las de los Estados Unidos en 2001.[106] En cambio, en Sri Lanka, las exportaciones de las ZEE representaron el 25,1 por ciento de las exportaciones totales de mercancías en 2002, y en Jamaica el porcentaje correspondiente descendió del 21,8 por ciento en 1996 al 8,8 por ciento en 2000.[107] Las ZEE también cumplen una función importante en Bangladesh, El Salvador, Marruecos, la República Dominicana y Túnez. Según las estadísticas nacionales, correspondió a las ZEE el 19 por ciento de las exportaciones totales de mercancías de Bangladesh en 2002-03, el 76,8 por ciento de la República Dominicana en 2004, el 55,3 por ciento de El Salvador en 2004, el 37 por ciento de Marruecos en 2003 y el 69,3 por ciento de Túnez en 2002.

105 Se estima que unos 13 millones de puestos de trabajo están en ZEE en todo el mundo (OIT, 2003).

106 Cifras basadas en la información facilitada en los correspondientes exámenes de las políticas comerciales y en cálculos propios.

107 Cifras basadas en la información facilitada en los correspondientes exámenes de las políticas comerciales y en cálculos propios.

e) Datos empíricos sobre los efectos de las subvenciones al desarrollo industrial

Como ya se ha dicho, las experiencias de las economías del Asia Oriental en materia de política industrial y la posibilidad de que otros países en desarrollo las puedan aprovechar ocupan un lugar predominante en el debate sobre la función de la intervención pública en las políticas de desarrollo. En vista del importante papel que las subvenciones cumplieron en las estrategias de promoción de las exportaciones del Asia Oriental, su experiencia reviste especial interés. En la presente subsección no se examinan el sinfín de estudios sobre el particular -cosa que ya han hecho otros- sino que se exponen los principales argumentos del debate.[108] También se presentan algunos de los resultados más notables que se han publicado en relación con otras experiencias más recientes.

En las primeras explicaciones de los resultados obtenidos por la República de Corea y el Taipei Chino en materia de crecimiento se insistía en la importancia de elementos económicos fundamentales adecuados y una orientación hacia el exterior con pocas distorsiones de precios. Sin embargo, en el decenio de 1980, varios expertos señalaron que en esas dos economías también se habían utilizado intervenciones selectivas, como incentivos a determinados sectores, restricciones al comercio y a las entradas de IED y un estricto control del sector financiero. En 1993, en un informe titulado "El milagro del Asia Oriental", el Banco Mundial propuso una interpretación de compromiso y reconoció la importancia de elementos fundamentales adecuados y de estrategias de promoción de las exportaciones. En el informe se sugería que, en el Japón, la República de Corea y el Taipei Chino, los incentivos fueron, en general, neutros, y los incentivos a la exportación contrarrestaron la sustancial protección residual. También formaron parte de la estrategia de promoción de las exportaciones de la República de Corea, objetivos de exportación propios de cada empresa, pero a menudo las exportaciones reales sobrepasaron los objetivos establecidos. Los Gobiernos se esforzaron por promover algunos sectores de exportación. Además, redujeron gradualmente la protección y proporcionaron ayuda institucional a los exportadores y establecieron un régimen de exención de derechos para los insumos utilizados en la producción de las mercancías exportadas. Según las conclusiones del Banco Mundial, "... en algunos casos, las intervenciones públicas provocaron niveles de crecimiento más elevados y uniformes que los que se habrían obtenido sin esas intervenciones. No obstante, los requisitos indispensables para el éxito fueron tan rigurosos que, con frecuencia, los dirigentes de otras economías en desarrollo que trataron de seguir un camino parecido, fracasaron". En el informe se mencionan dos requisitos esenciales: la existencia de mecanismos institucionales que permitan establecer criterios de ejecución claros para las intervenciones selectivas y la supervisión de los resultados, y la existencia de mecanismos que impidan que el costo de las intervenciones sea excesivo. En el informe se insiste enérgicamente en las ventajas de utilizar las exportaciones como criterio de medición de los resultados.

Desde que se publicó el informe "El milagro del Asia Oriental", y estimuladas en parte por ese informe, se ha realizado una enorme cantidad de investigaciones empíricas sobre el efecto de la política industrial selectiva. Noland y Pack (2003) examinaron esas investigaciones y llegaron a la conclusión de que, en conjunto, los datos obtenidos de los estudios econométricos y de los análisis insumo-producto indican que la contribución de la política industrial al crecimiento de Asia fue secundaria. Los trabajos empíricos sobre el Japón, la República de Corea y el Taipei Chino no determinaron que hubiera una relación entre las intervenciones y el crecimiento de la productividad sectorial o los resultados del comercio exterior. Los datos disponibles tampoco permiten demostrar que la tasa de crecimiento de la productividad en los sectores "descuidados" haya aumentado por efecto indirecto del crecimiento de los sectores favorecidos. Sin embargo, esos datos indican que, tanto en el Japón como en el Taipei Chino, la pauta de las intervenciones se rigió más por consideraciones de economía política, como el empleo sectorial, la presencia de grandes empresas o el grado de concentración sectorial, que por la ventaja comparativa dinámica.

Los principales factores que contribuyeron al "milagro asiático" fueron una buena política macroeconómica, en particular déficit públicos limitados, las bajas tasas de inflación y la gran estabilidad de los tipos de cambio reales.[109] Esos factores propiciaron altas tasas de ahorro y de inversión, que cumplieron una función decisiva en el crecimiento. Otro componente fundamental fue la orientación hacia la exportación. Noland y Pack mencionan

[108] Véanse Hernández (2004), Noland y Pack (2003) y Lall (2002).

[109] Véase Noland y Pack (2003).

otras cuatro razones por las que no debe considerarse que la experiencia del Asia Oriental justifica las intervenciones selectivas. En primer lugar, las políticas por las que se optó fueron extraordinariamente complejas, y fueron aplicadas en condiciones de estabilidad política por administraciones sumamente competentes. En segundo lugar, al evaluar las políticas debe tenerse en cuenta la crisis financiera de finales del decenio de 1990. En tercer lugar, debido a las normas más estrictas del sistema multilateral, sería más difícil utilizar algunos de los instrumentos que emplearon el Japón, la República de Corea y el Taipei Chino. En cuarto lugar, las experiencias de Hong Kong, China y Singapur muestran que hay alternativas a las intervenciones selectivas.

Rodrik (2004) interpreta de otra forma la experiencia del Asia Oriental. Sostiene que las políticas industriales han desempeñado una función en la mayoría de las experiencias satisfactorias con exportaciones no tradicionales en todo el mundo, en particular en Asia Oriental. El hecho de que las publicaciones especializadas ofrezcan muchos ejemplos de éxito y fracaso de distintos proyectos encaja muy bien con su argumento de que, incluso en el marco de programas de incentivos óptimos, algunas de las inversiones que se fomenten acabarán fracasando. Para lograr un costo óptimo es preciso que el costo social marginal de los fondos de inversión y el rendimiento previsto de los proyectos en nuevos ámbitos se correspondan. El rendimiento efectivo de algunos de los proyectos será forzosamente bajo o negativo, y se compensará con el alto rendimiento de los proyectos que den buen resultado. Lall (2002) examina los diversos indicadores del rendimiento de los tigres económicos del Asia Oriental y los relaciona a grandes rasgos con las políticas aplicadas por esos países. En su opinión, el éxito de los tigres en materia de exportación indica que al organizar sus intervenciones selectivas "acertaron". Sin embargo, Lall también examina en detalle las condiciones que hicieron posible ese éxito y observa que las intervenciones selectivas sólo tuvieron tanto éxito porque el contexto institucional era apropiado. Su conclusión es que "en última instancia, sigue habiendo algo de margen para aplicar políticas selectivas de promoción de las exportaciones, pero queda por delimitar su alcance exacto".

Chang (2002), también apoya la utilización de políticas industriales bien definidas, examina las experiencias de diversos países ahora desarrollados, como Gran Bretaña, los Estados Unidos, Alemania, Francia, Suecia, Bélgica, los Países Bajos, Suiza y el Japón, y analiza el tipo de políticas industriales, comerciales y tecnológicas que utilizaron en las primeras fases de su desarrollo. Demuestra que casi todos esos países recurrieron a la protección de la industria incipiente y aplicaron otras políticas industriales bien definidas cuando eran economías rezagadas. Había muchas diferencias entre esos países por lo que respecta a su combinación de políticas. Entre los demás instrumentos que utilizaron cabe mencionar subvenciones a la exportación, bonificaciones arancelarias respecto de los insumos utilizados en productos de exportación, concesión de derechos de monopolio, procesos de cartelización, créditos directos y ayudas para actividades de investigación y desarrollo. Sin embargo, Chang no aporta datos sobre el efecto de esas políticas en los resultados económicos.

Los datos relativos a los efectos de las subvenciones a la exportación y otras medidas de promoción de las exportaciones también son ambiguos. Hay indicios de que las intervenciones públicas selectivas en apoyo de determinadas formas de actividad exportadora no tradicional, con incentivos especiales y con otras medidas de aliento y ayuda, incluidas actividades específicas de formación e investigación, crédito y ayuda para comercialización, fueron importantes para el desarrollo de las exportaciones no tradicionales en Chile y Costa Rica.[110] En Costa Rica y, en menor medida, en Chile las políticas eficaces adoptadas para fomentar la IED en los sectores "prioritarios" cumplieron una función.

En otras regiones, las políticas de promoción de las exportaciones tuvieron menos éxito. Ndulu et al. (2002) describen los programas de promoción de las exportaciones aplicados en Tanzanía y evalúan sus repercusiones. En el período posterior a 1984, una combinación de incentivos macroeconómicos y de políticas específicas propiciaron una rápida respuesta inicial y una fase de expansión general de las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, por diversas razones relacionadas con las dificultades de aplicación de las medidas y problemas más generales de oferta, el impulso no se mantuvo. También se detectaron problemas de aplicación en otros países africanos. Al examinar el sistema de incentivos a la exportación de 13 países africanos, Hinkle et al. (2003) llegan a la conclusión de que ninguno de los países incluidos en la muestra no se acercó ni de lejos a las mejores prácticas internacionales en materia de incentivos a la exportación.

[110] Véase el ensayo de Agosin (2002) sobre Chile y el de Rodríguez (2002) sobre Costa Rica en Helleiner (2002).

Panagariya (2000) examinó casos de subvenciones a la exportación en Asia y América Latina en que los escasos resultados obtenidos no parecían justificar los costos ocasionados por varios decenios de subvención de las exportaciones. En cambio, comprobó que, en cuanto se liberalizaba el comercio y se aplicaban buenas políticas macroeconómicas, las exportaciones progresaban a pesar de que, al mismo tiempo, se reducían drásticamente las subvenciones a la exportación. Nogues (1989) examinó la experiencia de muchos países y llegó a la conclusión de que había diversificación de las exportaciones en beneficio de las manufacturas cuando se aplicaban políticas que aseguraban una mayor apertura del régimen de importación y la estabilidad relativa de los tipos de cambio reales. En cambio, la concesión de subvenciones a la exportación no era un elemento común a los países que habían obtenido buenos resultados. Panagariya comprobó que en los países que otorgaban subvenciones los costos de oportunidad eran enormes y había un derroche adicional de recursos debido a las actividades de captación de rentas provocadas en el sector privado.

Aunque, en algunos casos, las zonas de elaboración para la exportación pusieron en marcha un aumento de las exportaciones, la creación de empleo y la generación de ingresos, los estudios especializados indican que, con frecuencia, esas zonas no han cumplido la función de "motores de la industrialización y el crecimiento" que vaticinaban algunos de sus defensores.[111] Helleiner (2002) señala que, en Kenya, Sudáfrica, Tanzanía y Zimbabwe, las ZEE no han contribuido de forma significativa al éxito de las exportaciones no tradicionales. Pero esas zonas desempeñaron una función decisiva en el caso de Mauricio. Los cinco estudios de países africanos incluidos en la obra de Helleiner muestran también que, por ahora, la IED no ha hecho una contribución particularmente importante a la expansión de las exportaciones no tradicionales de África. Incluso en la experiencia de las ZEE de Mauricio, predominó la inversión nacional. Subramanian y Roy (2001) comparan el éxito de Mauricio con el fracaso de las ZEE de otros países y establecen una relación entre la diferencia de impacto y las diferencias de aplicación. Madani (1999) llega a la conclusión de que las ZEE sólo pueden desempeñar una función dinámica en el desarrollo de un país en determinadas condiciones, entre ellas, una estructura adecuada y una buena gestión, y que eso es sólo un paso en la transición de un movimiento integrado hacia la liberalización general de la economía.

2. INNOVACIÓN Y APOYO A LAS GRANDES EMPRESAS NACIONALES

La innovación es un importante motor de expansión económica, ya que impulsa el crecimiento del país en que se produce, al menos si ese país sabe aprovecharla con fines económicos. Asimismo, fomenta el crecimiento de los países que logran comprender, utilizar, producir y comercializar las innovaciones realizadas en otros países. En otras palabras, no es sólo la "creación" de una innovación lo que importa para el crecimiento, sino también la absorción de las innovaciones realizadas por otros. En la presente subsección se estudiará únicamente el primer aspecto de la actividad innovadora, es decir, la innovación como conocimiento de vanguardia a nivel mundial, y no la absorción de la innovación, que, en cierto modo, se ha tratado en la anterior subsección.

La innovación puede ser radical, es decir, puede consistir en la invención de procedimientos o productos totalmente nuevos, o incrementales o de perfeccionamiento de productos o procedimientos ya existentes. Ambos tipos de innovación suelen ser resultado de anteriores esfuerzos e inversiones en actividades de I+D, inversiones que suelen ser considerables. Como la introducción acertada de innovaciones suele proporcionar lucrativos ingresos, es previsible que las entidades privadas tengan interés en realizar investigaciones y en financiarlas. Sin embargo, en todo el mundo, los Estados participan siempre en las actividades de I+D, y lo han hecho favoreciendo la enseñanza y, por consiguiente, la formación de los recursos humanos necesarios para realizar esas actividades. Pero los Estados también patrocinan actividades de I+D directamente, en establecimientos públicos, como las universidades, o en entidades privadas. Los economistas justifican esa intervención estatal en función de dos características de las actividades de I+D que provocan disfunciones del mercado. La primera justificación se refiere al hecho de que la innovación tiene características de bien público, y la segunda, a la cuantía de los costos de investigación y desarrollo y las consiguientes economías de escala en los sectores de uso intensivo de procesos de investigación y desarrollo. En la Sección C se ha indicado que ambas características llevaron a los economistas a la conclusión de que es probable que el sector privado invierta menos en actividades de I+D de lo que convendría desde el punto de vista del país.

111 Véanse las referencias pertinentes en Banco Mundial (2004).

Las iniciativas de I+D tienen por finalidad crear conocimientos, y éstos tienen características de bien público, por lo que es probable que los beneficios que esos conocimientos aporten a la sociedad sean superiores a los que el creador de los conocimientos pueda hacer suyos. Esto se debe a que los conocimientos generados mediante actividades de I+D pueden difundirse y ser utilizados en beneficio propio por quienes los adquieren. Por consiguiente, esas actividades generan externalidades positivas, es decir, beneficios para agentes que no han participado en las actividades originales. Es probable que el hecho de que, al decidir sus inversiones en I+D, las empresas privadas no tienen en cuenta esos efectos de difusión positivos se traduzca en una inversión insuficiente en I+D desde el punto de vista de la sociedad. Por consiguiente, es posible que los gobiernos deseen intervenir para incrementar la inversión en I+D.[112] Ya en el decenio de 1920, Marshall se refirió a la importancia de los efectos de difusión de conocimientos, cuestión de que se ocuparon economistas como Arrow en el decenio de 1960. Aunque la existencia de esos efectos de difusión nunca se ha puesto en tela de juicio, los economistas aún no comprenden cabalmente su naturaleza precisa. Sin embargo, sería necesario entender de qué forma se producen los efectos de difusión, a fin de determinar cuál es el mejor tipo de intervención para estimular las actividades de I+D.

Se suele admitir que los derechos de propiedad intelectual, al igual que la protección mediante patente, pueden ayudar a corregir hasta cierto punto la disfunción del mercado causada por los efectos positivos de difusión de conocimientos. Una patente garantiza a su titular la explotación exclusiva de una invención patentada durante un determinado período. Durante ese período, el titular de la patente podrá aprovechar los beneficios monopolísticos del nuevo producto o procedimiento y, de ese modo, podrá recuperar su inversión inicial en I+D, al menos en cierta medida. Al expirar la patente, otros podrán utilizar los conocimientos que protegía y competir con el inventor en el mercado pertinente. La duración de la protección que otorga la patente determinará en gran medida si se logra el equilibrio adecuado entre el fomento de la inversión en actividades de I+D, y la posibilidad de que la sociedad se beneficie de los efectos de difusión de los conocimientos generados por esa inversión. En un contexto mundial, la protección de los derechos de propiedad intelectual debe ser de carácter internacional para fomentar las inversiones en actividades de I+D.

Aunque una adecuada protección de los derechos de propiedad intelectual contribuye a fomentar las actividades de investigación y desarrollo, no siempre se puede diseñar de forma que permita internalizar por completo los efectos de difusión de conocimientos. Así pues, la inversión privada en investigación y desarrollo seguirá siendo inferior al nivel óptimo. Además, la protección de los derechos de propiedad intelectual no ayuda a superar otra disfunción del mercado que puede ser importante para las actividades de investigación y desarrollo, es decir, la resultante de los altos niveles de inversión que se necesitan para esas actividades. Los elevados costos fijos que conllevan unas cuantiosas inversiones iniciales en investigación y desarrollo dan lugar a economías de escala cada vez mayores. Como resultado de ello, podría darse la situación de que una empresa privada no pueda llegar nunca a recuperar los costos iniciales de las actividades de investigación y desarrollo (incluso en el caso de que no haya efectos de difusión de los conocimientos), por lo que se abstendría de realizar la inversión inicial. Sin embargo, desde el punto de vista de la economía, la inversión puede ser conveniente, ya que produce importantes beneficios para el consumidor.[113] Se han realizado investigaciones empíricas que confirman la importancia de este argumento. Se ha demostrado que los beneficios de las grandes innovaciones para el consumidor son muy importantes en comparación con los costos de investigación que sufragan los innovadores.[114] Por consiguiente, puede que la ayuda estatal a las grandes innovaciones esté justificada, aunque tal vez al gobierno le sea difícil identificar las iniciativas de investigación y desarrollo más prometedoras.

112 Véase, por ejemplo, el análisis realizado en Grossman (1990).

113 Véase, por ejemplo, el caso de un monopolio que se enfrenta a elevados costos fijos, examinado en Grossman (1990). Si los costos fijos son elevados, puede suceder que el precio que los consumidores están dispuestos a pagar sea inferior a los costos medios, pero que la renta del consumidor, junto con los ingresos de la empresa, sean superiores al costo total de producción a ciertos niveles de producción. En tal caso, la producción no es rentable para la empresa, pero puede ser conveniente desde el punto de vista del bienestar. Para más detalles, véase el análisis de la disfunción del mercado que se produce como resultado de las presuntas economías de escala en la Sección C del presente Informe.

114 Véanse, por ejemplo, Bresnahan (1986) y Trajtenberg (1989).

La importancia de la I+D en las actividades económicas parece haber aumentado con el tiempo y en el mundo. A nivel mundial, los gastos en I+D representaron el 0,85 por ciento del PIB en el decenio de 1990, en comparación con el 0,42 por ciento en el decenio de 1960.[115] Los países de ingresos elevados invierten mucho más en I+D que los países en desarrollo. El nivel medio de los gastos en I+D de los países de ingresos altos alcanzó el 1,19 por ciento del PIB en el decenio de 1960 y el 1,73 por ciento en el decenio de 1990.[116] Las cifras correspondientes a los países en desarrollo son del 0,21 por ciento en el decenio de 1960 y del 0,59 por ciento en el decenio de 1990. Los autores de publicaciones económicas parecen estar bastante de acuerdo en que los países industrializados tienen una ventaja comparativa en las actividades de uso intensivo de I+D, por lo que deben asignar más recursos a esas actividades. En cambio, los países en desarrollo deben prestar más atención al fomento de su capacidad para absorber nuevas innovaciones que a su participación en las investigaciones de vanguardia. Por ejemplo, Rodríguez-Clare (2004) sostiene que sólo los países más avanzados deben concentrarse en las actividades de I+D, y basa su argumento en la reciente constatación de Imbs y Wacziarg (2003) de que el crecimiento guarda relación con una diversificación cada vez mayor de la producción durante las primeras fases de desarrollo y, sólo más tarde, con la creciente concentración, es decir, el aumento de la productividad de las actividades existentes.

Otros autores se expresan de forma más matizada y reconocen que es preciso hacer una distinción entre diferentes grupos de países en desarrollo. Watson et al. (2003) distinguen tres tipos de países en desarrollo: los países científicamente competentes (por ejemplo, el Brasil, China, la India y Sudáfrica), los países en vías de desarrollo científico (por ejemplo, Colombia, Indonesia y el Pakistán) y los países científicamente rezagados (por ejemplo, Nepal, Malí, el Ecuador y Libia). El primer grupo comprende países que definen su relación con los países científicamente avanzados sobre la base de la igualdad o la casi igualdad, el segundo grupo está formado por países que poseen núcleos de capacidad científica y tecnológica adecuada en medio de una escasez general, mientras que en el tercer grupo esa capacidad es casi inexistente. En lo que respecta a este tercer grupo, sería poco acertado dar prioridad al progreso científico o a las investigaciones de vanguardia, en particular si se tiene en cuenta la escasez de recursos.

Una rápida ojeada a los gastos en actividades de I+D realizados durante los últimos años por varios países en desarrollo y desarrollados confirma la idea de que las economías más avanzadas invierten más en I+D. En el cuadro 2 se muestra que economías como el Japón, los Estados Unidos y, en menor medida, la Unión Europea dedican a la I+D una parte mucho mayor de su PIB que países como el Brasil, la India y China. En ese cuadro se indican los gastos en I+D procedentes de fuentes nacionales, públicas y privadas, y de fuentes extranjeras. La función del sector empresarial y del Estado en la financiación de esos gastos varía considerablemente de un país a otro. En 2003, el sector empresarial representó casi el 62 por ciento de la financiación en los países de la OCDE. Ese valor se corresponde más o menos con el porcentaje de la financiación empresarial en los Estados Unidos, mientras que la participación del sector empresarial en las actividades nacionales de I+D es más importante en el Japón (74 por ciento de los gastos totales en I+D) y menos en Europa (55 por ciento). En los países en desarrollo, la parte del sector privado en la financiación de las actividades de I+D tiende a ser menor. Por ejemplo, en 2003 fue del 40 por ciento en el Brasil y en 2000, del 23 por ciento en la India.

115 Se trata de valores medios basados en la información facilitada por Lederman y Sáenz (2005). Los valores se refieren a los gastos en investigación y desarrollo financiados por el sector productivo, el sector público y fuentes extranjeras. En el artículo no se facilitan valores separados para las actividades de investigación y desarrollo financiadas por el sector público.

116 Agrupaciones de países definidas en Lederman y Sáenz (2005).

Cuadro 2
Gastos en investigación y desarrollo, en porcentaje del PIB, 2000-03

	2000	2001	2002	2003
Argentina	0,4	0,4	0,4	0,4
Brasil	1,0	1,0	1,0	1,0
China	1,0	1,1	1,2	...
Estados Unidos	2,7	2,7	2,7	2,6
India	0,9	...	...	...
Japón	3,0	3,1	3,1	3,2
México	0,4	0,4	0,4	...
Sudáfrica	0,6	...	0,7	...
Túnez	0,5	0,5	0,6	...
UE (15)	1,9	1,9	2,0	2,0
UE (25)	1,8	1,8	1,9	1,9

Fuente: RICYT (Argentina, Brasil y México); base de datos MSTI de la OCDE, mayo de 2005 (Estados Unidos, UE (15), Japón); UNESCO, indicadores de ciencia y tecnología, marzo de 2005 (China, India, Túnez y Sudáfrica). Los valores correspondientes a Sudáfrica representan valores para los años 1998 y 2002.

Si nos concentramos en el gasto público en I+D[117], la diferencia entre los países en desarrollo y los países desarrollados incluidos en nuestra muestra es menos clara, como se observa en el cuadro 3. El Brasil, la India, el Japón y la Unión Europea destinan aproximadamente el 0,6 por ciento de su PIB a actividades de I+D. Donde mayor es el gasto público en I+D es en los Estados Unidos, país en que en 2003 donde alcanzó el 0,81 por ciento. En 2005, casi dos terceras partes del presupuesto estatal de los Estados Unidos para I+D se destinó a defensa.[118] En la mayoría de los países incluidos en el cuadro 3 para los que se dispone de datos, el gasto público en I+D representó un porcentaje relativamente estable del PIB entre 1999 y 2003.

Cuadro 3
Gasto público en investigación y desarrollo, en porcentaje del PIB, 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	...	...	...	0,29	0,29
Brasil	...	0,61	0,64	0,59	0,56
China	...	0,33	...	...	...
Estados Unidos	0,76	...	0,76	...	0,81
India	...	0,65	...	...	...
Japón	0,58	...	0,57	...	0,56
México	...	0,26	0,27	0,27	...
Sudáfrica[a]	0,24	...	...	...	...
Túnez	...	0,42	0,47	0,54	...
UE (25)	0,63	...	0,64	0,64	...

[a] Datos relativos a 1998.
Nota: Los gastos estatales representan la suma del gasto público directo y el gasto de las instituciones de enseñanza superior en lo que respecta a los datos procedentes de RICYT y la UNESCO. Es posible que, para los países pertinentes, los valores de este cuadro se hayan sobreestimado en la medida en que las actividades de investigación y desarrollo de la enseñanza superior estén financiadas por el sector privado.
Fuente: RICYT (Argentina, Brasil y México); base de datos MSTI de la OCDE, mayo de 2005 (Estados Unidos, UE (15), Japón); UNESCO Indicadores de ciencia y tecnología, marzo de 2005 (China, India, Túnez y Sudáfrica).

117 Los gobiernos utilizan diversos instrumentos para favorecer las actividades de investigación y desarrollo, aparte de los gastos directos. Por ejemplo, los países de la OCDE utilizan ampliamente las exenciones fiscales en relación con esas actividades, como modo indirecto de fomentar el gasto de las empresas en investigación y desarrollo. El régimen fiscal especial aplicable a los gastos en investigación y desarrollo puede adoptar diversas formas, entre ellas la deducción inmediata de los gastos corrientes de I+D y varios tipos de exención fiscal, como créditos fiscales y exoneraciones respecto de los ingresos imponibles. Entre 1995 y 2004, las subvenciones fiscales a las actividades de investigación y desarrollo aumentaron en 16 de los 24 países de la OCDE (OCDE, 2005c). En 2004, donde más alto fue el nivel de las subvenciones fiscales fue en España, seguida de México y Portugal. El Japón ocupaba el noveno lugar de 24 con respecto a la utilización de subvenciones fiscales, y los Estados Unidos se situaban en decimocuarto lugar. Lamentablemente, la información disponible en la base de datos de la OCDE en materia de investigación y desarrollo e innovación no permite comparar la cuantía de los ingresos presupuestarios sacrificados en virtud de exenciones fiscales con el importe de los gastos públicos directos en investigación y desarrollo.

118 OCDE (2005c).

Una vez que los gobiernos deciden apoyar las actividades de I+D, se enfrentan a la difícil cuestión de determinar cómo hacerlo. En particular, tienen que decidir si ese apoyo deberá ser de carácter más bien general o, por el contrario, específico. ¿Deben fomentarse las actividades de I+D en todo el país o centrarse en polos regionales? ¿Debe proporcionarse apoyo a la I+D respecto de todas las actividades económicas o deben privilegiarse determinados sectores? ¿Debe orientarse el apoyo hacia las iniciativas privadas o hacia las públicas, y hacia la investigación aplicada o la básica? Todas estas preguntas se han examinado en los estudios especializados y, en la mayoría de los casos, no parece haber unanimidad respecto de las respuestas adecuadas. Esa falta de unanimidad se debe en gran medida al desconocimiento de los mecanismos que entran en juego en los efectos de difusión de los conocimientos.

Parece haber un cierto acuerdo en que la ubicación y la proximidad tienen importancia para aprovechar los efectos de difusión de los conocimientos. Por ejemplo, Jaffe (1989), comprobó que, los terceros pueden aprovechar los conocimientos procedentes de los laboratorios de investigación de las universidades, y de los laboratorios de I+D industriales, y que la distancia geográfica entre las actividades de investigación de las universidades y de las empresas influye en los efectos de difusión. Otros estudios coinciden en que los efectos de difusión de los conocimientos tienden a limitarse geográficamente a la región en que se ha creado el nuevo conocimiento económico[119], aunque la relación exacta entre la distancia y los conocimientos sólo se conocerá cuando se entienda plenamente cómo se transmiten esos conocimientos. Hay motivos para creer que los efectos de difusión de conocimientos no son homogéneos entre las distintas empresas, y que las grandes empresas están en mejores condiciones para explotar los conocimientos creados en sus propios laboratorios, mientras que las empresas más pequeñas tienen una ventaja comparativa en aprovechar los efectos de difusión de los laboratorios universitarios.[120]

La importancia de la distancia geográfica para los efectos de difusión de la I+D ha hecho que se hable de "polos de innovación", cuyo ejemplo más famoso es, probablemente, la microelectrónica en Silicon Valley. Otros polos famosos son los de la región de Emilia-Romaña, donde las actividades predominantes son las máquinas herramientas, las baldosas de cerámica, los tejidos de punto y el calzado, y la región alemana de Baden-Württemberg, en que hay un importante polo de ingeniería. En los últimos años, muchos gobiernos han tratado deliberadamente de reproducir esos éxitos regionales.[121] Por ejemplo, se han aplicado políticas de polos en Gales (clubes tecnológicos), España (País vasco), en Flandes (Flanders Language Valley), en la República de Corea (Daegu), el Brasil (Valle de Sinos) y Malasia ("Supercorredor Multimedios"; véase el recuadro 8).[122] Sin embargo, las opiniones respecto de la política de creación de polos varían; algunos sostienen que los gobiernos deberían limitarse a crear un entorno propicio, mientras que otros consideran que los gobiernos deberían tratar de identificar los polos potenciales y favorecer su crecimiento.[123] No obstante, parece haber cierto acuerdo en que los polos no pueden diseñarse a partir de cero, sino que deben aprovechar las actividades ya existentes.[124]

119 Véase en Audretsch y Feldman (2004) un resumen general de las publicaciones pertinentes.

120 Acs et al. (1994).

121 Véase, por ejemplo, un análisis de la función de las políticas para el fomento de la creación de polos regionales en OCDE (2001a).

122 Hospers y Beugelsdijk (2002).

123 Véase OCDE (2001a), Rodríguez-Clare (2004).

124 Cortright y Mayer (2001), OCDE (2001a) y Rodríguez-Clare (2004).

Recuadro 8: Supercorredor Multimedios en Malasia[1]

El Supercorredor Multimedios (MSC) es una iniciativa del Gobierno de Malasia que se puso en marcha en 1996 para apoyar el desarrollo del sector de la tecnología de la información y las comunicaciones. Diez años más tarde, el MSC comprende unas 900 multinacionales y empresas extranjeras y nacionales cuya actividad se centra en productos, soluciones, servicios y actividades de investigación y desarrollo en la esfera de las comunicaciones multimedios.

Las empresas que se instalan en el MSC pueden beneficiarse de una amplia variedad de servicios e incentivos financieros y administrativos, entre ellos, los siguientes:

- infraestructuras de alta calidad e infoestructuras protegidas por una ciberlegislación segura;
- empleo sin restricciones de trabajadores especializados nacionales y extranjeros;
- exención de las prescripciones en materia de propiedad nacional;
- exención del impuesto sobre la renta de las sociedades durante cinco años (o exención fiscal de las inversiones);
- derecho a percibir subvenciones para investigación y desarrollo; y
- exención arancelaria respecto de las importaciones de equipo multimedios.

Además, las empresas instaladas en el MSC reciben diversas formas de asistencia de la Corporación de Desarrollo de Multimedios (MDC), financiada por el Estado.

La MDC:

- asegura la rápida tramitación de las solicitudes de entrada en el MSC;
- ayuda a las empresas a obtener permisos y licencias; y
- presenta las empresas a potenciales asociados y proveedores de financiación locales.

[1] Información obtenida en el sitio Web http://www.mdc.com.my en enero de 2006.

Una importante cuestión conexa para las autoridades es la de determinar si los efectos de difusión sólo se producen en una rama de producción o no. Los autores no parecen estar de acuerdo en la necesidad de que haya proximidad geográfica y "económica" entre las entidades que efectúan actividades de I+D para que se produzcan efectos de difusión. En algunos estudios se insiste en que los polos tienden a especializarse en un número relativamente limitado de productos o de tecnologías[125], otros opinan que la diversidad de actividades económicas complementarias que tienen una base científica común favorece la innovación más que la especialización.[126] La primera hipótesis sería un argumento a favor de la creación de polos industriales y de la canalización de la ayuda para I+D a nivel geográfico y sectorial, como propuso Rodríguez-Clare (2004). Así pues, los partidarios de esa estrategia estarían a favor de apoyar la I+D para un grupo de receptores definido con bastante precisión.

Rodríguez-Clare (2004) propone métodos para identificar los buenos candidatos para recibir apoyo centrado en las actividades de I+D, por ejemplo sobre la base de los resultados de un sector en materia de exportación. Sostiene que los gobiernos no tienen por qué "apostar por los futuros ganadores", sino que basta con que los "reconozcan". A pesar de esa diferencia, esas políticas específicas entrañan el riesgo de seleccionar la región o el sector equivocado, lo que puede provocar errores muy costosos. Por ello muchos economistas siguen prefiriendo políticas de I+D más generales que tengan por objetivo aumentar el nivel de capacidad investigativa en todo el sistema económico.[127] Con esas políticas los gobiernos evitan tener que "apostar"

[125] Cortright y Mayer (2001).

[126] Véase en Audretsch y Feldman (2004) un análisis de las publicaciones pertinentes.

[127] Véanse, por ejemplo, Neary (2000), Pack y Saggi (2006) y Watson et al. (2003).

por los futuros ganadores o "reconocer" a los ya existentes, y es menor el riesgo de captar y asimilar el desincentivo estratégico a la realización de actividades de I+D con efectos de difusión no apropiables.

Los sectores que se caracterizan por elevados costos fijos, debidos a la necesidad de realizar inversiones iniciales en I+D o de otro tipo, suelen ser sectores en que sólo hay unos pocos productores. Eso se debe a que cada productor ha de poder producir a una escala suficientemente grande para recuperar su inversión inicial. Sin embargo, en los mercados con pocos agentes, la presión competitiva es relativamente baja y esos agentes pueden ejercer un poder de mercado y apropiarse de la renta de los consumidores. En esos casos, los gobiernos pueden tener motivos para apoyar a los productores nacionales, si eso supone transferir la renta de los consumidores extranjeros a los productores nacionales o reducir la renta de los consumidores nacionales que se transfiere a los productores extranjeros. En ese contexto la intervención pública suele denominarse "política comercial estratégica" (véase el análisis en la Sección C), y es frecuente en los sectores de uso intensivo de I+D con el pretexto de que es necesario preservar las "grandes empresas nacionales". Se suele dar como ejemplo de políticas comerciales estratégicas (véase el recuadro 9) la rivalidad entre los Estados Unidos y el Japón en materia de semiconductores, y entre Europa y los Estados Unidos en materia de aviación civil.

Recuadro 9: Política comercial estratégica: las rivalidades en los sectores de los semiconductores y las aeronaves civiles[1]

La rivalidad en el sector de los semiconductores

Desde que apareció el transistor en 1947, los semiconductores han ocupado un lugar central de la revolución electrónica. Los numerosos productos y procedimientos que han evolucionado junto con este sector abarcan toda la cadena de la alta tecnología, desde el equipo y los materiales de las fases iniciales de producción hasta las computadoras de las fases avanzadas. No es sorprendente que, durante mucho tiempo, las autoridades hayan considerado que el éxito en el sector de los semiconductores es condición previa indispensable para competir a nivel más general en el campo de la alta tecnología, como demuestra la rivalidad entre los Estados Unidos y el Japón respecto de las microplaquetas. En ese contexto, el Presidente de la Asociación de Industrias de Semiconductores de los Estados Unidos pidió al Congreso en 1990 que no abandonase al sector en su disputa comercial con el Japón, ya que entre las microplaquetas electrónicas ('chips') y las patatas 'chip' había una diferencia que era importante para toda la nación".

Los gastos del Gobierno de los Estados Unidos en investigación y desarrollo han favorecido en gran medida los avances realizados en la tecnología de los semiconductores. Durante el decenio de 1960, las compras realizadas por la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA) y el Departamento de Defensa representaron la mayor parte de la producción nacional de semiconductores (el 100 por ciento hasta 1962). En los últimos años, gracias a las actividades de investigación y desarrollo financiadas con cargo al presupuesto federal se han podido introducir mejoras en el diseño y la fabricación de sucesivas generaciones de microplaquetas, por ejemplo gracias al apoyo al consorcio Tecnología para la Fabricación de Semiconductores.

El Gobierno del Japón también ha intervenido considerablemente en el mercado de los semiconductores. Hasta mediados del decenio de 1980, los obstáculos arancelarios y no arancelarios protegieron el mercado japonés frente a las importaciones de microplaquetas. Esa protección ayudó al sector nacional de los semiconductores a lograr el nivel de eficiencia de la producción necesario para competir en los mercados de exportación. Una vez liberalizado el comercio, los programas de investigación y desarrollo financiados por el Estado siguieron ayudando al sector. Por ejemplo, los proyectos de integración a muy gran escala suscritos por la Empresa Nacional Nipona de Telégrafos y Teléfonos (NTT) y el Ministerio de Comercio Exterior e Industria (MITI) tenían por finalidad ayudar a los gigantes japoneses de la electrónica de consumo a hacer frente a las importaciones.

La rivalidad en el sector de las aeronaves civiles: algunas anécdotas

La rivalidad en el sector de las aeronaves civiles entre Boeing, con base en los Estados Unidos, y Airbus, radicada en Europa, se ha presentado durante mucho tiempo como un caso emblemático de política comercial estratégica. Lo que sucede es que, en su intento por obtener rentas en este sector con una competencia imperfecta, las empresas piden subvenciones a la exportación y para investigación y desarrollo, que los gobiernos les conceden, esperando obtener una cuota de mercado a expensas de los competidores extranjeros. En realidad, se ha dicho que los gobiernos de ambos lados del Atlántico han destinado más recursos a la lucha en defensa de las aeronaves civiles que a la mayor parte de los demás sectores de alta tecnología.

En los Estados Unidos, el Banco de Exportación e Importación (EXIM) se ha ganado el sobrenombre de "Banco de Boeing", porque en un momento el 40 por ciento de su cartera de valores estaba invertido en el sector aeroespacial. Por ejemplo, entre 1967 y 1977, el EXIM prestó 5.770 millones de dólares EE.UU. para la venta de aeronaves estadounidenses por un importe de 12.800 millones de dólares, y gran parte del dinero prestado se destinó a facilitar las exportaciones de Boeing.

En Europa se supone que fue Margaret Thatcher quien dio prioridad a la creación del proyecto del A320 en sus conversaciones con François Mitterrand y Helmut Kohl en 1984. Mitterrand, en su determinación de defender Airbus, fue representativo de los tres líderes al afirmar que "el A320 se construirá, y yo seré su primer agente publicitario".

El carácter preciso de la ayuda otorgada a Boeing y Airbus por los gobiernos interesados y la legalidad de esa ayuda en el marco de la OMC son actualmente objeto de procedimientos de solución de diferencias en la OMC.

[1] Recuadro basado en los capítulos 3 y 4 de Busch (1999).

El argumento a favor de la política comercial estratégica es más complejo de lo que puede parecer a primera vista. Supongamos que, el mercado mundial es suficientemente grande para que haya una sola empresa en una determinada actividad, empresa que obtendría beneficios monopolísticos.[128] En tal caso el bienestar de cada país respecto de esa actividad consistiría en obtener beneficios para los consumidores (en teoría, el excedente del consumidor), respecto del consumo de los correspondientes bienes o servicios, y de los beneficios obtenidos por la empresa, si la empresa que presta servicios a ese mercado es una empresa nacional. El excedente del consumidor aumenta al máximo si la producción se realiza en el lugar en que la producción es más eficaz. Pero, en vista de que la empresa obtiene beneficios, puede ser interesante que en cada país haya un productor nacional que preste servicios a ese mercado. Si la desventaja de los productores nacionales en materia de costos no es demasiado importante, en términos del bienestar total, puede convenir aceptar una reducción del excedente del consumidor para preservar los beneficios obtenidos en el mercado de que se trate. Imaginemos ahora que un gobierno se compromete a apoyar la entrada de una empresa nacional en el sector concediéndole las subvenciones que sean necesarias. Los modelos demuestran que, si la empresa extranjera considera que ese anuncio de política es creíble, puede no sufragar los gastos de entrada, reconociendo que el mercado no es suficientemente amplio para que ambas empresas sean rentables.

El ejemplo anterior es un ejemplo de promoción de la entrada estratégica de un agente monopolista. Se pueden esgrimir argumentos parecidos a favor de la promoción estratégica en sectores oligopolísticos.[129] A priori, es difícil determinar si esa política es beneficiosa, y para quién. El aumento de la entrada de empresas en sectores oligopolísticos puede hacer que aumente la competencia y que se reduzcan los precios, lo que beneficia al consumidor. En un caso así, los terceros países -es decir, los países que no producen ni subvencionan

[128] Véanse Ethier (1982) y Dixit y Kyle (1985) en relación con la promoción de entradas estratégicas.

[129] Véase, por ejemplo, Brander y Spencer (1985).

el producto de que se trate- se benefician de las políticas comerciales estratégicas. Por ejemplo, se ha estimado que la entrada de Airbus en el mercado de aerolíneas comerciales en promedio provocó una reducción de los precios del 3,5 por ciento.[130] No obstante, el aumento de la competencia puede reducir los alicientes para invertir en otras innovaciones en los sectores pertinentes, lo que, a largo plazo, tiene repercusiones negativas para el consumidor tanto en los países de importación como en los de exportación. La ayuda estatal por razones estratégicas también puede provocar la entrada de un número excesivo de empresas, como resultado, de lo cual se incrementan los precios al consumo porque los productores no pueden producir a una escala suficientemente grande. Los datos empíricos existentes indican que eso puede haber ocurrido en el mercado de aeronaves de fuselaje ancho para distancias medias y en el de aeronaves de transporte regional de 30 a 40 plazas, en que como resultado de las subvenciones los costos medios de producción fueron más altos de lo necesario.[131]

El que los países productores se beneficien o no, y en qué medida, de la intervención pública depende del efecto de la política en los consumidores y productores nacionales y del costo de la intervención. Los economistas suelen recomendar prudencia al utilizar subvenciones agresivas a la producción, a la exportación o a la I+D con objeto de transferir los beneficios hacia empresas monopolísticas u oligopolísticas. Si los gobiernos de dos o más países aplican la misma política, es probable que los beneficios desaparezcan a causa de la entrada de un número excesivo de empresas y los países que concedan las subvenciones acaben sufriendo las consecuencias.

3. REDISTRIBUCIÓN

La presente subsección comienza con un análisis de los motivos por los que muchas sociedades conceden tanta importancia a la distribución de los ingresos. A continuación se describen los posibles costos de transferir ingresos de los ricos a los pobres y la comparación de las diferentes formas de subvenciones según su eficacia y sus costos para lograr un determinado nivel de redistribución. Se pasa luego a examinar ejemplos concretos de la forma en que los gobiernos aplican las subvenciones para conseguir objetivos de equidad. A estos efectos se han escogido las subvenciones concedidas a los servicios de abastecimiento de agua y de telefonía. Si bien los programas de redistribución suelen tener por objetivo los grupos de bajos ingresos, también se analizarán las subvenciones destinadas a lograr un mayor equilibrio en el desarrollo regional. Por último, también se examinará la utilización de las subvenciones para ayudar a los sectores en declive a adaptarse a las dificultades económicas, aunque esas intervenciones también puedan justificarse por motivos de eficiencia. Asimismo, se analizará la repercusión de las subvenciones en el comercio. Un tema subyacente al debate es el equilibrio que generalmente hay que lograr entre equidad y eficiencia al aplicar políticas de redistribución. También estudiaremos la manera en que podrían reducirse los costos relacionados con las subvenciones mediante una mejor fijación de los objetivos o utilizándolas según la disciplina del mercado.

a) ¿Por qué las sociedades redistribuyen los ingresos?

¿Por qué consideran las sociedades que es necesario redistribuir los ingresos entre ricos y pobres? En el análisis económico dominante, que se basa en la búsqueda de la eficiencia, una distribución injusta de los ingresos en sí misma no representa una falla del mercado. Mientras el mercado garantice que los precios de los bienes se fijan según el costo marginal y los factores de producción se pagan en función de la productividad marginal, se considera que los resultados consiguientes son eficientes según la ley de Pareto. Una distribución de los ingresos es tan buena como cualquier otra con arreglo al resultado eficiente según la ley de Pareto. Por consiguiente, hay que mirar más allá de la eficiencia económica para comprender por qué los gobiernos hacen tantos esfuerzos por conseguir algún equilibrio en la distribución. Hay diversas respuestas posibles a esa pregunta, algunas de las cuales se basan en explicaciones filosóficas o morales, otras en explicaciones de economía política, y otras en una mezcla de historia, psicología y sociología.

130 Neven y Seabright (1995). En cambio, el acuerdo entre los Estados Unidos y la Unión Europea sobre el comercio de aeronaves civiles, de 1992, que limita las subvenciones, provocó un incremento de precios del 3 por ciento, aproximadamente, según las estimaciones de Irwin y Pavcnik (2001).

131 Véase el análisis en Grossman (1990).

La redistribución de los ingresos puede justificarse sobre la base de la teoría utilitarista.[132] Uno de los principios centrales de esta teoría es que una acción se ajusta al principio de utilidad "cuando su tendencia a aumentar la felicidad de la comunidad es mayor que toda tendencia a disminuirla".[133] Por consiguiente, si en caso de disminución de la utilidad marginal de los ingresos, puede aumentarse la "felicidad" de la sociedad redistribuyendo los ingresos de los ricos a los pobres, puesto que, en promedio, la disminución de la utilidad que experimentan los ricos se compensa con creces por el aumento de la utilidad que experimentan los pobres.

Pero incluso filósofos que provienen de una tradición no utilitarista han explicado por qué las sociedades han de preocuparse de la equidad en la distribución de los ingresos. En su "Teoría de la Justicia", Rawls (1971) adujo que los seres humanos racionales, que al principio ignoran cuál puede ser su condición social real en la vida, llegarían finalmente a un contrato social que incorpora dos principios básicos. Uno de ellos, el principio de la diferencia, sólo permitiría las desigualdades sociales y económicas si conducen a una mejora de los individuos más pobres de la sociedad.[134] Rawls estima que es posible que algunas formas de desigualdad de los ingresos mejoren la situación de los ciudadanos más pobres si, por ejemplo, sirven de incentivo para que los ricos innoven, ya que los beneficios de esa innovación también alcanzarían a los pobres. Pero, salvo en estos casos, el principio de la diferencia favorece claramente una distribución equitativa de los ingresos y de la riqueza, y atribuye especial importancia a la situación de los más desfavorecidos económicamente. Una sociedad justa garantizará un mínimo social (ingresos) por debajo del cual no debe haber ningún ciudadano. Este mínimo se garantizará mediante "asignaciones familiares y subsidios especiales por enfermedad y desempleo, o, más sistemáticamente, por medios como un suplemento gradual de los ingresos (el llamado impuesto negativo sobre la renta)".[135]

En otras explicaciones, basadas en la teoría de la opción pública, se recurre al concepto de votante medio (Meltzer y Richard, 1981).[136] En las democracias, la aprobación de los votantes determina el tipo de políticas que adoptan los gobiernos. Según esta teoría, se aplicarán las políticas que más atraigan al votante medio, puesto que al menos la mitad de la población votará como él. Consideremos una situación en la que los votantes deciden las políticas en función de su nivel de ingresos y en que la cuestión de que se trata es la de la redistribución de los ingresos, digamos, mediante transferencias de los ciudadanos cuyos ingresos son superiores a un determinado umbral a aquéllos con ingresos inferiores a ese umbral. El votante medio apoyará las políticas de redistribución si el ingreso utilizado como umbral es superior a los ingresos medios. Así pues, la redistribución se adoptaría porque redunda en interés económico de la mayoría de la población votante.

Hay explicaciones más complejas de los motivos para la redistribución, que se basan en el *weltanschauung* de las distintas sociedades. Alesina y Angeletos (2005) elaboran un modelo en el que la interacción entre las creencias sociales y la política de bienestar crea múltiples equilibrios. Una sociedad que cree que la iniciativa personal determina los ingresos optará por impuestos bajos y por que haya muy poca redistribución. En estado de equilibrio, el esfuerzo será arduo y el papel del azar será reducido, de modo que los resultados del mercado serán relativamente equitativos y las creencias sociales se autocumplirán. Una sociedad que cree que el azar, el nacimiento, las relaciones y la corrupción determinan la riqueza optará por recaudar impuestos elevados, lo que distorsionará las asignaciones y hará que esas creencias se sostengan a sí mismas.

Bénabou y Tirole (2005) señalan que los estudios internacionales demuestran que hay grandes diferencias en la opinión que se tiene en distintos países acerca de las causas de la riqueza o de la pobreza y de la medida en que la gente es responsable de su propio destino. Después elaboran una teoría de las creencias colectivas y de los conocimientos motivados, entre ellos los que se refieren al consumo, la felicidad y la religión. Su modelo da lugar a dos equilibrios: el equilibrio "americano", que se caracteriza por un gran predominio de las creencias en un mundo justo entre la población y por políticas relativamente liberales; y el equilibrio "europeo", que se

132 En esta tradición se incluirían Jeremy Bentham y John Stuart Mill.

133 Bentham (1789).

134 El primer principio exige que las normas que definen las libertades básicas se apliquen a todos por igual y permitan la libertad más amplia que sea compatible con una libertad igual para todos.

135 Rawls (1971), página 243.

136 En la Sección C también analizamos brevemente la teoría de la opción pública al considerar las proposiciones teóricas en que se basa la utilización de las subvenciones y otras intervenciones políticas.

caracteriza por un mayor pesimismo en cuanto a la función del esfuerzo en los resultados económicos y por un estado de bienestar más amplio. Glaeser (2005) ha examinado las numerosas publicaciones que tratan del "excepcionalismo americano": el hecho de que haya menos redistribución en la sociedad estadounidense que en la sociedad europea. Demuestra que hay pocas diferencias de ingresos y de movilidad intergeneracional entre los Estados Unidos y Europa[137], y llega a la conclusión de que las distintas creencias en cuanto a la movilidad de los ingresos en los Estados Unidos y la UE tienen poco que ver con la realidad.

Sin embargo, la redistribución de los ingresos conlleva un costo para la sociedad. Ese costo se produce porque los programas de transferencia influyen desfavorablemente en los incentivos y en los costos administrativos. Quizás sea Okun (1975) quien con mayor claridad expuso la idea de que hay un cierto equilibrio fundamental entre equidad y eficiencia. La aplicación de tipos impositivos marginales altos puede desincentivar el ahorro, la aceptación de riesgos y la iniciativa empresarial. Ésta es la carga excesiva que trae consigo el aumento de los impuestos necesario para financiar la transferencia. Por otra parte, programas sociales generosos pueden hacer que los destinatarios de la transferencia tengan menos incentivos para participar en el mercado laboral y para trabajar. Además, los ricos quizás sucumban a la tentación de participar en actividades socialmente inútiles, para eludir impuestos. Por consiguiente, la producción y el crecimiento económicos pueden verse afectados por un esfuerzo excesivamente fuerte por redistribuir los ingresos. El proceso de redistribución es un poco como una transferencia de dinero de los ricos a los pobres en un "saco roto". Aunque al principio el saco esté lleno, llegará al destinatario con menos dinero, por las ineficiencias creadas por la redistribución.

Otro de los costos de los programas de redistribución es que pueden alentar la formación de grupos de interés especiales muy organizados que, por su influencia política, pueden desviar a favor suyo las políticas de redistribución. Por ejemplo, Mulligan y Sala-i-Martin (2003) han observado la amplitud que han adquirido los programas de seguridad social, cuyos índices de crecimiento no pueden explicarse por la demografía. En vista de que la parte del PIB correspondiente a las prestaciones por edad ha aumentado más que el porcentaje de personas de edad en la población total, sostienen que se debe a que el poder político de este grupo de personas ha ido aumentando. Un costo adicional que puede derivarse de la formación de grupos de interés especiales puede hacer que los gobiernos seleccionen deliberadamente formas ineficientes de redistribución para disimular las transferencias a estos grupos (Coate y Morris, 1995).

b) Las subvenciones como instrumento de redistribución de los ingresos

Cualesquiera que sean los motivos subyacentes de la redistribución, son muchos los instrumentos que los gobiernos pueden utilizar para conseguir sus objetivos en ese ámbito. Los instrumentos tradicionales son, entre otros, un sistema de tributación progresiva de la renta y los programas de seguridad social y de salud pública. Aunque quizás estos sean los principales instrumentos de redistribución, no son los únicos; porque, con toda seguridad, parte de los gastos en educación pública, vivienda pública, etc., también podrían considerarse gastos sociales, ya que su objetivo es mejorar las oportunidades o condiciones económicas de algunos grupos. Y, al margen de estos sectores tradicionales de gastos sociales, los gobiernos suelen justificar las subvenciones a la agricultura por considerarlas necesarias para sostener los ingresos agrícolas.

Si bien esta subsección se centrará en el empleo de las subvenciones para conseguir objetivos de redistribución, eso no significa que las subvenciones sean mejores que otros instrumentos normativos para lograr una determinada transferencia de recursos a los pobres, al menor costo posible para el contribuyente. Los programas de redistribución que transfieren poder adquisitivo directamente de los ricos a los necesitados son los menos ineficientes. Aumentan el bienestar de los pobres más que otros planes que cuestan lo mismo. Con "x" euros dedicados a subvenciones alimentarias para familias de bajos ingresos, el bienestar de los destinatarios aumenta menos que con una donación en efectivo por la misma cuantía. Eso se debe a que puede haber otras necesidades que las familias consideran tan importantes o más que los alimentos. Con una transferencia de ingresos, la familia podrá decidir cuántos de los "x" euros adicionales gastará en alimentos, y

[137] El autor cita los documentos de Gottschalk y Spolaore (2002) y de Checchi et al. (1999) que muestran que no hay diferencias importantes en los ingresos o en la movilidad intergeneracional entre los Estados Unidos y Europa.

cuántos en otras necesidades.[138] Si en general la redistribución equivale a utilizar un "saco roto" para transferir dinero de los ricos a los pobres, las subvenciones significan utilizar un saco con un roto aún más grande.

A veces no es fácil distinguir entre transferencias de ingresos y subvenciones. En esta parte del Informe, las transferencias de ingresos incluirán todo lo que proporcione fondos públicos directamente a un beneficiario, pero dejándole libertad para decidir la mejor forma de emplearlos. En los Estados Unidos los pagos de la seguridad social tienen esta característica. En cambio, los programas de subvención proporcionan fondos públicos a un beneficiario, aunque de tal forma que sólo pueden gastarse en ciertos tipos de bienes o servicios. En muchos países los programas de salud pública tienen esta característica.

c) Subvenciones a los servicios públicos en los países en desarrollo

La demanda de servicios de abastecimiento de agua, energía y telecomunicaciones son algunas de las necesidades más básicas. El consumo de estos bienes y servicios suele representar una parte importante del presupuesto de las familias pobres. Como muchos países consideran que el acceso a estos servicios es un derecho, a menudo los gobiernos adoptan políticas en virtud de las cuales los precios de estos bienes y servicios básicos se fijan a un nivel excesivamente bajo. Se examinarán dos ejemplos de subvención de los servicios básicos: el abastecimiento de agua y las telecomunicaciones.

i) Abastecimiento de agua

En el caso del abastecimiento de agua, es frecuente que la ayuda a los pobres se logre gracias a la estructura de las tarifas. Esa estructura adopta la forma de tramos tarifarios progresivos, que empiezan con una tarifa muy baja para el consumo de agua por debajo de un determinado nivel, y van aumentando con el volumen de consumo (recuadro 10). El tramo más bajo de la estructura tarifaria es el precio que se cobra a los consumidores más pobres. Los tramos más altos representan el precio que pagan los hogares que son grandes consumidores y los usuarios industriales que, de hecho, subvencionan (subvención cruzada) el consumo de las familias pobres.

No obstante, con frecuencia las tarifas del agua se fijan a niveles demasiado bajos, de manera que las compañías distribuidoras no pueden recuperar los costos. En un estudio realizado por McIntosh e Yniguez (1997) para el Banco Asiático de Desarrollo sobre 50 compañías distribuidoras de la región, se demostró que la tarifa media en Asia era aproximadamente de 36 céntimos de dólar EE.UU. por m^3 de agua.[139] En 15 de los 50 servicios públicos de agua analizados las tarifas medias no generaban ingresos suficientes para cubrir los costos de funcionamiento y mantenimiento. Un número aun mayor de compañías (29) no generaba ingresos suficientes para financiar sus gastos en infraestructura. En consecuencia, las subvenciones a las compañías distribuidoras de agua en la región asiática se traduce en una contribución de los gobiernos centrales a las inversiones de capital, en forma de donaciones o en forma de créditos blandos (McIntosh, 2003).

Sin embargo, las tarifas bajas provocan problemas importantes en el abastecimiento de agua. Si los precios no se fijan correctamente, el agua puede desperdiciarse. Con ingresos bajos a la compañía le resulta difícil mantener las instalaciones y ampliar la capacidad, y menos aún mejorarlas, como resultado de lo cual el abastecimiento de agua es inadecuado. La población pobre sólo dispone de agua de manera intermitente y puede que tenga que gastar más para comprar agua a proveedores no oficiales. Por ejemplo, sólo algo más de la mitad de las 50 compañías distribuidoras incluidas en el estudio del Banco Asiático de Desarrollo suministraban agua 24 horas al día. El suministro de agua 24 horas al día acaba siendo un lujo y no algo que se da por supuesto.

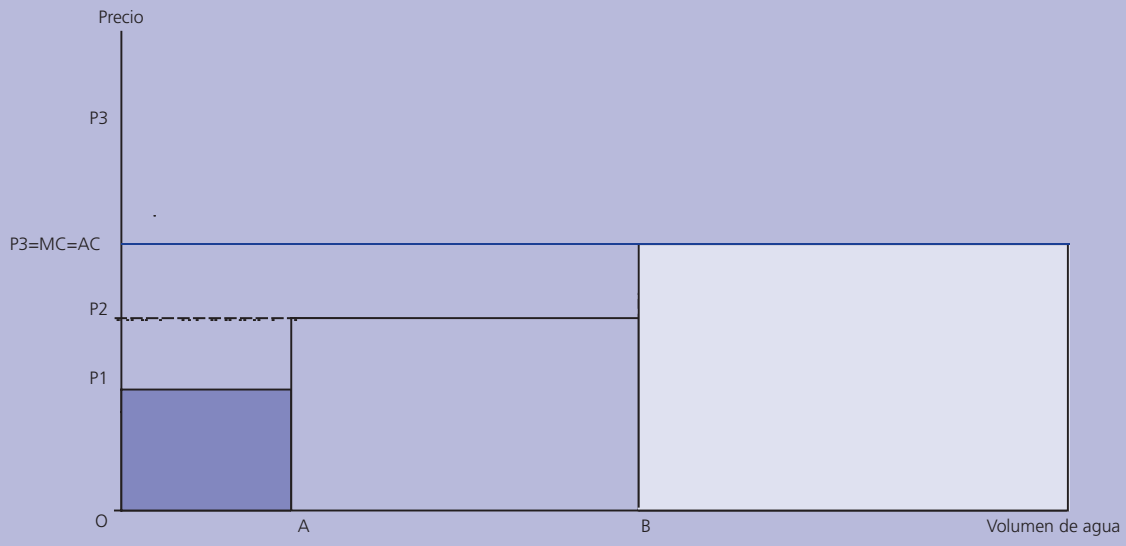
[138] Incluso en un mundo no ideal en que los ingresos han de obtenerse gravando los productos con impuestos que tienen efectos distorsionadores, la redistribución mediante subvenciones es menos eficaz que una simple transferencia. Esto se debe a la necesidad de preservar las condiciones óptimas de eficiencia de la producción, incluso en este contexto no ideal, es decir, que la sociedad debe seguir a la vanguardia de las posibilidades de producción (Diamond y Mirrlees, 1971).

[139] McIntosh e Yniguez (1997). Este promedio oculta algunas diferencias intrarregionales importantes. Por ejemplo, los precios nacionales en varias ciudades de Asia Meridional iban de 1 a 3 céntimos de dólar EE.UU. por m^3. En cambio, las tarifas de Hong Kong, China y de Singapur eran aproximadamente de 55 céntimos de dólar EE.UU. por m^3.

Además, se dan casos en que la subvención del agua ni siquiera llega a los pobres y es acaparada por las familias más ricas. En el África Subsahariana, muchas de las familias más pobres no están conectadas a la red de abastecimiento de agua (WUP, 2003).[140] La rápida urbanización de la región ha provocado la proliferación de asentamientos informales que no tienen acceso a muchas formas de infraestructura pública, como el agua. Puede suceder que las familias de ingresos bajos tengan que obtener servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento a través de una amplia serie de arreglos de prestación de servicios, de intermediarios, como puntos de venta comunitarios o privados, de vendedores que llevan agua a domicilio todos los días, de pozos y puntos de aprovisionamiento, aparte de los caños conectados al sistema público de abastecimiento de agua.

Irónicamente, las familias pobres de las zonas urbanas para quienes la conexión es costosa y la calidad del servicio de agua con frecuencia es deficiente, acaban pagando mucho más por el agua que obtienen de fuentes privadas. Según los datos de que se dispone, con frecuencia los pobres están dispuestos a pagar mucho más para tener acceso ininterrumpido a agua limpia y potable. Por consiguiente, las propuestas de reforma de las compañías distribuidoras de agua suelen empezar con la racionalización de la estructura tarifaria a fin de centrarse con más precisión en los pobres y tener debidamente en cuenta el costo del agua (véase el recuadro 10).

Recuadro 10: Tarifas de agua por tramos



Es frecuente que las tarifas de agua se fijen por tramos. En el presente ejemplo, el tramo inferior de la estructura de precios (tramo P1) va dirigido a las familias más pobres, que se supone consumen un volumen bajo de agua (consumo medio OA). En los tramos superiores de la estructura están los precios que se cobran a los grandes consumidores, que normalmente son familias más ricas (precio del tramo P2) o a los usuarios industriales (precio del tramo P3).

En este ejemplo, tanto el precio cobrado a los usuarios industriales como el costo marginal y el costo medio del consumo de agua son idénticos, y están representados por la línea horizontal desde el eje vertical. Las familias, ricas y pobres, pagan precios que son inferiores al costo marginal, mientras que los usuarios industriales aportan "subvenciones cruzadas", en el sentido de que pagan un precio más alto. El Estado cubre la diferencia entre los ingresos totales y los costos totales con subvenciones con cargo al presupuesto.

En este caso, para que las tarifas se centren en los pobres y para mejorar la eficiencia económica, los precios del agua cobrados a las familias más ricas tendrían que aumentarse hasta el nivel del costo marginal. De este modo se reduciría la carga financiera y se conseguiría que, al adoptar sus decisiones de consumo de agua, las familias ricas tuvieran en cuenta el verdadero costo de este recurso.

140 El informe es un estudio comparativo de los servicios de agua y saneamiento de nueve países africanos.

Es preciso mencionar otro aspecto de la subvención de las compañías de agua. A menudo las subvenciones forman parte de un régimen en que el abastecimiento de agua y el saneamiento se confían al sector público, a pesar de la carga financiera que supone para la hacienda pública. En este sentido, la subvención del sector del agua y la hostilidad contra la participación de empresas privadas nacionales y extranjeras van juntos. Por ello, las subvenciones limitan las oportunidades de comercio que se producirían si se permitiera encargarse de la distribución del agua a proveedores privados extranjeros.

Hay pruebas de que la participación del sector privado, nacional o extranjero, puede mejorar la eficiencia económica en el sector de agua. Sin embargo, es preciso señalar que no todas las experiencias de abastecimiento de agua por el sector privado han tenido éxito, y esto ha alimentado las reservas del público en cuanto a la conveniencia de confiar el suministro de este servicio esencial a empresas privadas. Una cuestión importante es saber si un abastecimiento de agua eficiente implica necesariamente sacrificar la equidad. Los datos de que se dispone no parecen claros. Cada vez es más frecuente que el sector privado participe en el suministro de agua y el saneamiento en los países en desarrollo y en las economías en transición. Clark et al. (2004) enumeraron al menos 27 casos que han sido objeto de meticulosos estudios. En su documento analizaban datos sobre el rendimiento de los servicios de abastecimiento de agua, privados y públicos. Se centraron en las repercusiones de la participación del sector privado en tres países latinoamericanos, y llegaron a la conclusión de que ha mejorado el acceso al agua procedente de servicios públicos y privados y que la participación del sector privado no ha perjudicado a los pobres. En otros estudios recientes se da una imagen más matizada. Simpson (2006) llega a la conclusión de que la liberalización de los servicios de abastecimiento de agua ha tenido resultados desiguales y que la cobertura aumenta al mismo tiempo que los precios. Solanes (2006) analiza el efecto que la liberalización del sistema de abastecimiento de agua de Buenos Aires ha tenido en el acceso de la población pobre. En su estudio se indica que si bien las tarifas aumentaron, no aumentó al mismo tiempo la cobertura, de forma que gran parte de la población urbana pobre continuaba sin tener acceso al suministro de agua.

ii) Acceso universal a las telecomunicaciones

La mayoría de los países adoptan el acceso de todos a las telecomunicaciones, como objetivo de política pública. Esa política de acceso universal se centra en las familias de bajos ingresos y en las zonas rurales, que pueden no estar adecuadamente cubiertas por los proveedores de servicios privados. En estas zonas, la demanda de servicios de telecomunicación puede ser demasiado baja para justificar los gastos en infraestructura necesaria para conectar a la población a la red de telecomunicaciones. Si las familias de bajos ingresos no quieren o no pueden pagar el costo completo de estos servicios, se puede recurrir a las subvenciones para sufragar parte del costo en que incurrirán los proveedores de servicios.[141]

Por lo elevado de los costos fijos y porque los servicios de telecomunicaciones están organizados como red, se les ha considerado como monopolios naturales. Las obligaciones de servicios universales, prestados por el Estado o por un monopolio privado, se financiaban principalmente con subvenciones cruzadas. Esto significaba que algunos usuarios (consumidores de ingresos altos de las zonas urbanas) pagaban un precio superior al costo, mientras que otros (consumidores pobres de las zonas rurales) pagaban un precio inferior al costo.

Sin embargo, recientemente, los avances tecnológicos en el sector de las telecomunicaciones han dado lugar a la creciente privatización de los monopolios estatales y a su apertura a la competencia. En un entorno competitivo, las subvenciones cruzadas a nivel de las empresas son difíciles de mantener, porque si una categoría de usuarios paga un precio inferior al costo, los proveedores tendrán pocos incentivos para servir a esos consumidores. Por consiguiente, muchos gobiernos tienen que reconsiderar la forma de garantizar el acceso para todos. La dificultad de una política de acceso universal reside en ampliar el acceso a los servicios públicos de infraestructura en las zonas con déficit de servicios y minimizar la subvención que hay que pagar, garantizando al mismo tiempo la rentabilidad de los operadores del servicio y su sostenibilidad a largo plazo.

141 Véase en la Sección E un análisis de la incidencia de las subvenciones en el sector de las telecomunicaciones.

Entre las medidas más frecuentes que se utilizan para financiar el acceso universal en un entorno competitivo están las transferencias directas a los usuarios que el gobierno desea ayudar, las medidas reglamentarias por las que las obligaciones de servicio universal se incluyen en las concesiones y licencias otorgadas a los operadores, los impuestos sobre las interconexiones asimétricas que favorecen a los operadores rurales y los fondos de acceso universal (véase el cuadro 4). Como ya se ha dicho en el presente Informe, las transferencias del monto global son el mejor instrumento para ayudar a la población pobre, desde la perspectiva de la eficiencia. Sin embargo, en la práctica, especialmente en el caso de los países en desarrollo, un sistema de impuestos y transferencias puede no ser eficaz, por la evasión fiscal y la ineficiencia de la recaudación fiscal.

Cuadro 4
Principales mecanismos para conceder el acceso universal

Medida	Países seleccionados
Obligación que tienen los operadores ya establecidos de dar acceso universal	México, Sudáfrica, Francia, Japón, Reino Unido
Obligación que tienen los nuevos operadores de dar acceso universal	Uganda, India, Ghana, Filipinas
Fondo para el acceso universal Se establece y utiliza un fondo para financiar la ampliación de los servicios de telecomunicaciones a determinadas regiones o poblaciones. El fondo se financia mediante un impuesto aplicable a los operadores, con fondos fiscales generales, mediante la privatización o la venta de licencias.	1. Uganda, Perú, Ghana, Estados Unidos de América 2. Nepal, Brasil (1-3 por ciento de los ingresos del sector) 3. El Salvador, Chile (fondos fiscales generales) 4. Guatemala (venta de recursos: privatización, venta de licencias)
Asociación público-privada (instalación-funcionamiento-transferencia) Los inversores privados construyen y gestionan la red de telecomunicaciones y reciben un porcentaje de los ingresos. Después de un determinado período, la red se transfiere al gobierno.	Indonesia, Tailandia, República Bolivariana de Venezuela, Kenya
Asociación entre el sector privado y la sociedad civil Grupos de la sociedad civil, ONG o cooperativas pueden tomar la iniciativa de introducir la conexión telefónica en las zonas rurales. La financiación puede proceder de fuentes públicas y privadas.	Bangladesh, Uganda

Fuente: OCDE (2004a) DCD/DAC/POVNET(2004)13 Anexo 1.

Algunos países en desarrollo recurren cada vez más a los fondos para el servicio universal. Todas las empresas tienen obligación de contribuir y todas pueden obtener recursos de esos fondos cuando prestan un servicio a la población (pobre) o a la zona (sector rural) seleccionadas. De este modo, el mecanismo puede concebirse de manera neutra, sin aventajar a una empresa más que a otra. Una forma interesante de determinar la cuantía de las subvenciones son las subastas, es decir, las empresas pueden presentar ofertas competitivas para obtener una subvención. Chile y el Perú fueron de los primeros en aplicar este mecanismo para conceder subvenciones (véase en el recuadro 11 un análisis del caso chileno). Se concede una licencia a la empresa que acepta prestar servicios en una determinada zona por la subvención de menor cuantía. Es frecuente que el organismo regulador no esté tan informado como los operadores de lo que cuesta prestar un servicio en zonas remotas. En esos casos, las subastas competitivas pueden ser una manera eficaz de determinar el verdadero costo de prestar el servicio. Es interesante observar que, en muchos casos, quien presenta la oferta ganadora obtiene una subvención inferior a la subvención máxima ofrecida por el gobierno a cambio de la licencia. Esto podría indicar que la subvención concedida anteriormente al monopolio para cumplir las obligaciones de servicio universal era superior al costo real de prestación del servicio (Cannock, 2001). Estos modelos muestran cómo los gobiernos pueden aprovechar los mecanismos de la competencia, mediante la subasta, para conseguir su objetivo de equidad a un costo más bajo.

En la mayoría de los casos, es probable que la utilización de subvenciones para ayudar a las empresas nacionales de telecomunicaciones obstaculice el acceso de proveedores extranjeros. No obstante, se puede atenuar ese efecto si la subvención se concede competitivamente mediante subasta y si no se excluye de la subasta a los proveedores extranjeros. Todos los proveedores, nacionales o extranjeros, tendrían *ex ante* derecho a la subvención, aunque *ex post* sólo hubiera un ganador.

Recuadro 11: Fondos para el Servicio Universal de telecomunicaciones: el caso de Chile

Suele considerarse que Chile es un buen modelo de cómo combinar la utilización del dinero público (subvenciones) con la disciplina del mercado para lograr el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones.

En Chile, el proceso de privatización del sector de las telecomunicaciones empezó a finales del decenio de 1980. Esto dio lugar a que el índice de teléfonos instalados se duplicara con creces, pasando de unos 49 por 1.000 habitantes en 1988 a 113 en 1994. Sin embargo, a pesar de este gran crecimiento quedaron excluidos importantes núcleos de población, sobre todo en las zonas rurales, que representaban aproximadamente el 15 por ciento de la población, y entre la población urbana pobre. Para resolver este problema de equidad, el Gobierno estableció en 1994 un Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones para fomentar las inversiones privadas en los servicios telefónicos públicos en las zonas rurales y urbanas con una baja densidad de teléfonos.

El ciclo del proyecto se inicia con la recepción de solicitudes de teléfonos públicos presentadas por autoridades regionales y locales, asociaciones vecinales, compañías de telecomunicaciones y el público en general. El organismo encargado de regular las telecomunicaciones agrupa estas solicitudes en proyectos, según la proximidad geográfica y las características técnicas. A continuación se analiza la relación costo-beneficio de estos proyectos para determinar cuáles podrían obtener subvenciones en el marco del fondo. La subvención máxima que puede concederse para un proyecto es la cantidad que se estime necesaria para que éste sea comercialmente viable.

Después se pide a los posibles operadores telefónicos que presenten ofertas para los proyectos y las correspondientes subvenciones. La empresa adjudicataria será la que presente la estimación más baja de las subvenciones que se precisarán para que el proyecto sea financieramente viable. Las compañías licitadoras han de estar dispuestas a prestar al público servicios telefónicos 24 horas al día durante un mínimo de 10 años. Están en libertad para prestar otros servicios y para fijar los precios correspondientes. No obstante, los organismos reguladores fijaron la tarifa máxima para los servicios telefónicos regionales.

Entre 1995 y 2000 el fondo pudo sostener la prestación de servicios telefónicos públicos a más de 6.000 localidades rurales con unos 2,2 millones de habitantes. En ese período, se destinaron unos 52 millones de dólares EE.UU. a la instalación de teléfonos, y para ello el fondo concedió 22 millones de dólares en subvenciones. Sin embargo, las compañías también invirtieron otros 109 millones de dólares en servicios adicionales, de forma que con cada dólar de dinero público se movilizaron otros 6 dólares de inversión privada.

Sin embargo, quedan dudas de que los servicios puedan mantenerse a largo plazo. Los resultados financieros de las compañías operadoras han sido desiguales: algunas han obtenido pequeños beneficios de explotación, mientras que, según las previsiones, otras no llegarán a recuperar los costos. Así pues, causa verdadera preocupación la posibilidad de que, al final de los 10 años de servicio obligatorio, algunas de esas compañías no continúen sus operaciones.

Fuente: Wellenius, B. (2002), "Closing the Gap in Access to Rural Communications: Chile 1995-2002", *World Bank Discussion Paper* N° 430.

d) Desarrollo regional

Muchos gobiernos se preocupan no sólo por la distribución de los ingresos personales o familiares, sino también por las disparidades regionales de ingresos y empleo. Fujita et al. (2001) en la "New economics of geography" sugiere que las diferencias regionales en la estructura industrial y los ingresos son el resultado natural de la interacción de ciertas fuerzas económicas, en particular el aumento de los beneficios de escala

internos de la empresa, y los costos de transporte. La tensión entre estas dos fuerzas hace que la concentración geográfica del sector coexista con la dispersión. Una característica importante de la aglomeración es que se trata de un proceso que se autoalimenta, de forma que, una vez empezado, tiende a reforzar el efecto inicial de concentración.

Es fácil ver como las diferencias en la concentración geográfica de las actividades económicas pueden provocar diferencias regionales de ingresos o de desarrollo. Los sectores manufactureros y de alta tecnología, en que los sueldos y los ingresos suelen ser más altos, pueden concentrarse en determinadas regiones (urbanas) de un país, mientras que la agricultura sigue en la periferia. Las industrias pueden tener su propio ciclo vital, con períodos de crecimiento y períodos de declive. Por tanto, las regiones en que hay industrias en declive pueden sufrir un proceso de declive económico y una pérdida de población.

Estas diferencias regionales en los niveles de desarrollo y de actividad económica no indican necesariamente una falla del sistema de mercado. Con todo, es probable que surjan fricciones políticas y sociales si hay una diferencia excesiva de ingresos o de oportunidades económicas entre las regiones de un país, entre las zonas rurales y las urbanas, entre el interior y las regiones costeras, etc. El costo de las disparidades regionales puede ser más pronunciado si estas regiones también difieren en otros aspectos importantes, como la religión, la etnia o la filiación política.

Ya desde sus inicios, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero atribuyó gran importancia a un desarrollo regional equitativo. Quizás esto reflejara la convicción de que el nivel de cohesión de la organización y el grado de integración que pudiera lograrse serían notablemente inferiores si los beneficios que aportaría el establecimiento de la Comunidad no llegaban de forma más equitativa a los Miembros y a las regiones económicamente atrasadas. En el Preámbulo del Tratado de Roma, los fundadores de la Comunidad Europea mencionaron la necesidad de "asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas". El objetivo de la actual política de desarrollo regional de la UE es contribuir a la recuperación de las regiones menos desarrolladas, la reconversión de las zonas industriales en crisis, la diversificación de las zonas rurales en declive agrícola, y la revitalización de los barrios desheredados de las ciudades.[142]

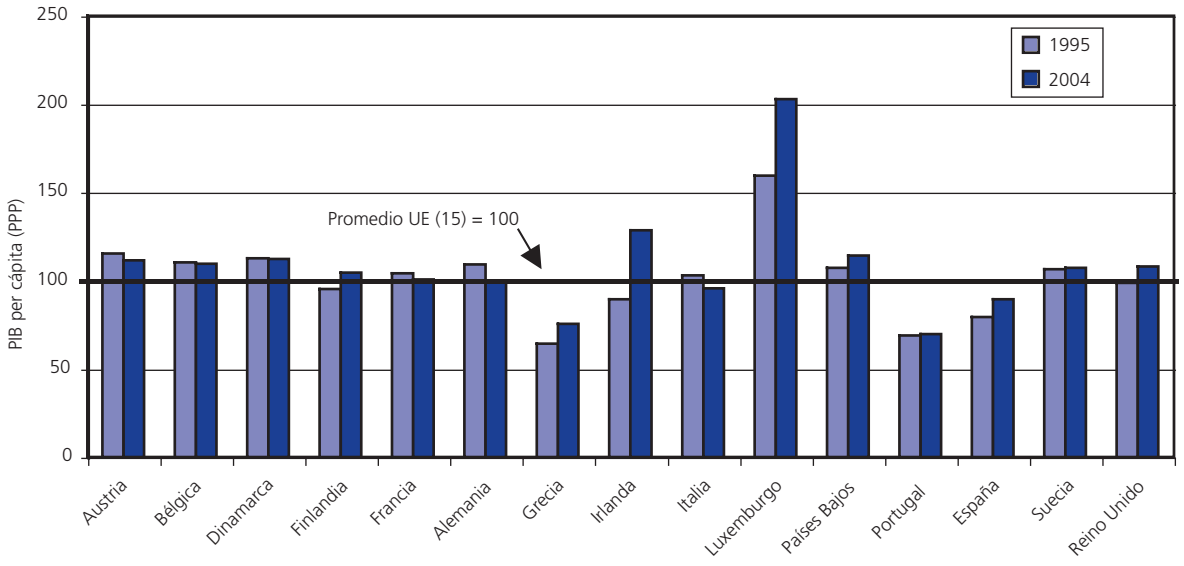
Sin embargo, lograr el desarrollo regional no es barato. La UE asigna más de un tercio de su presupuesto a su desarrollo regional. Los principales mecanismos de financiación del desarrollo regional son los fondos estructurales. Para el ciclo de financiación 2000-06, se ha asignado un total de 235.100 millones (a precios de 1999). El 94 por ciento de los fondos estructurales han de utilizarse para conseguir tres objetivos. El primero (Objetivo 1) es ayudar a las regiones menos desarrolladas a recuperarse. Las regiones incluidas en el Objetivo 1 son las zonas geográficas cuyo producto interior bruto per cápita es inferior al 75 por ciento del promedio de la Comunidad Europea. El segundo objetivo (Objetivo 2) es apoyar la reconversión económica y social de las zonas industriales, rurales, urbanas o dependientes de la pesca que tienen dificultades estructurales. Por último, el tercer objetivo (Objetivo 3) es modernizar los sistemas de formación y fomentar el empleo. También se ha destinado una suma adicional de 22.000 millones de euros para ayudas previas a las adhesiones; y otra, por el mismo importe, se destinará a intervenciones estructurales en los nuevos Estados miembros durante el período 2004-06.[143]

El gráfico 1, que figura a continuación, puede dar una idea de la diversidad económica de los 15 miembros de la UE y del grado de convergencia entre ellos logrado. El gráfico indica el PIB per cápita en función de la paridad del poder adquisitivo de los miembros (índice = 100 para la UE (15) en promedio) primero en 1995 y después en 2004. En 1995, seis de los miembros tenían un PIB per cápita, en función de la paridad del poder adquisitivo (PPP), que era inferior a la media de la UE (15). Se trataba de Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal, España y el Reino Unido. Entre 1995 y 2004, cinco de ellos aumentaron su PIB per cápita, algunos de forma espectacular. El PIB per cápita de Irlanda, Grecia y España creció un 43,5, un 17,5 y un 12,8 por ciento, respectivamente. En 2004, el PIB per cápita de Finlandia, Irlanda y el Reino Unido era superior a la media de la UE (15). Sólo Portugal no registraba una mejora importante.

142 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/working1_en.htm.

143 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/working4_en.htm.

Gráfico 1
PIB per cápita (paridad del poder adquisitivo) de los miembros de la Unión Europea (15), 1995 y 2004



Fuente: Eurostat.

Si uno adopta la visión más amplia posible de la convergencia económica, es decir, el movimiento del PIB per cápita, en función de la paridad del poder adquisitivo, hacia la media de la UE, no cabe duda de que en los 10 últimos años se ha avanzado en esa dirección. Para algunos de los miembros más pobres de la UE ha sido especialmente difícil salvar la diferencia. Pero no está claro hasta qué punto estas mejoras son resultado de la política regional de la UE, y hasta qué punto pueden atribuirse al mercado único y a la unión monetaria, así como a las políticas económicas nacionales.

Los contratistas externos que evaluaron el programa regional de la UE durante el ciclo de financiación anterior (1994-2000), respecto del logro del Objetivo 1, llegaron a conclusiones similares (ECOTEC, 2003), es decir, que los fondos estructurales han tenido una repercusión positiva en el PIB de las regiones a que se refería el Objetivo 1, y que sus resultados globales en relación con el conjunto de la UE han mejorado. No obstante, en el informe también se afirmaba que, si bien el Objetivo 1 contribuyó en gran medida a mejorar los resultados de esas regiones, en muchos casos es probable que fuera menos importante que otros factores. La amplitud del impacto beneficioso depende mucho de las capacidades institucionales y de factores como la estructura y el grado de apertura de la economía.

e) Ajuste

A veces los gobiernos justifican las subvenciones a las industrias en declive por razones de distribución de los ingresos. Por ejemplo, como se analiza en la Sección E, la ayuda financiera que los miembros de la UE conceden a sus industrias del carbón se considera compatible con el buen funcionamiento del mercado común, si ayuda a resolver los problemas sociales y regionales relacionados con la reducción total o parcial de la actividad de las unidades de producción. Conviene señalar que éste no es el único objetivo por el que la UE consideraría aceptables las subvenciones al carbón. También serían aceptables si contribuyesen a progresar hacia la viabilidad económica para lograr una reducción de la ayuda, si contribuyesen a que el sector del carbón se adaptase a las normas de protección del medio ambiente, o si formasen parte de iniciativas para fortalecer la seguridad energética de la UE. Estos otros objetivos se analizan en otras partes de esta Sección, por lo que la presente subsección se centra en el argumento de la distribución de los ingresos.[144]

[144] Por lo que se refiere a la reestructuración industrial, una intervención pública se justificaría de haber alguna falla del mercado. A su vez, una subvención sólo se justificaría si es el medio más directo de corregir esa falla del mercado. Sin embargo, hay que señalar que, en el caso de las industrias en declive, no es probable que se den las fallas del mercado examinadas en relación con el fomento de la industria incipiente.

La estructura de producción de los países, es decir, la participación relativa de los diversos sectores e industrias en la producción total, evoluciona con los cambios de la competitividad relativa de los países y su capacidad de innovación en materia de tecnología y de productos. A la vez que se crean y amplían nuevas industrias, otras decaen y desaparecen. En el marco de este proceso de transformación industrial, los recursos se reorientan de las industrias en declive a otras en expansión. Los trabajadores que dejan un sector en recesión para buscar un nuevo empleo en un sector en crecimiento pueden enfrentarse a dos tipos de costos: un costo de ajuste a corto plazo y una posible reducción de salario a más largo plazo, si el nuevo empleo se remunera menos que el antiguo.

Los efectos a corto y largo plazo de la transformación industrial plantean cuestiones diferentes a los encargados de formular políticas. La importancia de los costos transitorios de ajuste guarda relación con la velocidad y la eficiencia del proceso de ajuste. Por consiguiente, la intervención pública para reducir el costo del ajuste se efectuaría principalmente por razones de eficiencia. En cambio, las modificaciones salariales a largo plazo reflejan los cambios en la distribución de los ingresos entre los diferentes grupos de trabajadores. Si hay un riesgo de aumento permanente de la desigualdad en el país, quizá los encargados de formular políticas consideren que hay que intervenir por motivos de equidad. Como se analizó en el estudio de Bacchetta y Jansen (2003), la naturaleza de la intervención pública requerida es muy diferente en esas dos situaciones.

Hay dos casos principales en que los gobiernos pueden subvencionar a las empresas con el objetivo de facilitar el ajuste de los trabajadores. En primer lugar, los gobiernos pueden facilitar ayuda crediticia a las empresas en dificultades en la esperanza de que, si consiguen mejorar su competitividad, podrá evitarse que el peso del ajuste recaiga en los trabajadores. Como los mercados crediticios no siempre funcionan eficientemente, puede suceder que las empresas tengan que hacer frente a restricciones del crédito y no puedan obtener la financiación necesaria para efectuar las inversiones relacionadas con el ajuste, incluso si pueden rembolsar los préstamos. No obstante, este argumento plantea cuestiones parecidas a las analizadas en relación con las políticas selectivas de desarrollo industrial.

En segundo lugar, si se producen grandes conmociones imprevistas que influyen en la competitividad de un sector, se plantea la cuestión de saber si los gobiernos han de intervenir para aminorar el ritmo del proceso de ajuste. En general, los trabajadores optarán por el ritmo de ajuste óptimo.[145] No obstante, la intervención pública puede justificarse por razones políticas o ante determinadas distorsiones del mercado. Los gobiernos quizá decidan subvencionar temporalmente un sector si prevén que la gente subestimará el costo del ajuste. Esto puede ocurrir si el sector en recesión es un importante empleador regional o nacional. La contracción del sector implicaría el despido de muchos trabajadores, lo que puede tener graves repercusiones en la actividad del sector privado en general, a nivel regional o nacional. Esas repercusiones representan externalidades que, si no se tienen en cuenta, pueden provocar un excesivo número de despidos.

Los gobiernos también pueden subvencionar a los trabajadores de forma más directa. Por ejemplo, las restricciones crediticias, afectan a las empresas y a los particulares. Un desempleado que no pueda contar con sus propios ahorros puede verse obligado a pedir un préstamo para cubrir sus gastos corrientes o para invertir en formación. Como esos préstamos son muy difíciles de obtener, muchos países industrializados han establecido programas de protección social. Los gobiernos también pueden subvencionar directamente la formación. En algunos países industrializados es obligatorio participar en algunos cursos de formación para recibir las prestaciones de desempleo. Con frecuencia esos cursos tienen por finalidad ayudar directamente a los trabajadores a buscar trabajo, por ejemplo enseñándoles cómo presentar una solicitud para una vacante y cómo desenvolverse en una entrevista de trabajo. La formación también puede ayudar a los desempleados a adquirir calificaciones que están en gran demanda. No obstante, conviene señalar, que los datos de que se dispone sobre los efectos que los programas de reciclaje tienen en la duración del paro y en los niveles salariales son ambiguos.

145 Véase Mussa (1986).

4. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Hace mucho que las consecuencias que el crecimiento tiene sobre el medio ambiente preocupan a los ecologistas. Sin embargo, sólo desde finales del decenio de 1960 se ha prestado atención en el debate político a la cuestión de la sostenibilidad del crecimiento económico y se considera necesario para el crecimiento económico sostenible a largo plazo que se tenga en cuenta la calidad del medio ambiente.

Los poderes públicos han prestado creciente atención a los problemas medioambientales en los 40 últimos años porque hay pruebas de que el excepcional crecimiento económico registrado durante ese período ha ido acompañado de una importante degradación del medio ambiente (deforestación, calentamiento del planeta, reducción de la biodiversidad, contaminación atmosférica, agotamiento de la capa de ozono, pesca excesiva y escasez de recursos energéticos). Por ejemplo, para satisfacer las necesidades de desarrollo, el consumo mundial de energía ha aumentado aproximadamente un 70 por ciento desde 1970. A consecuencia de ello, han aumentado las emisiones de gases de efecto invernadero y, con ellas, el riesgo de cambio climático y de calentamiento del planeta. Los países industrializados son responsables de la mayor parte de las emisiones anteriores y actuales, aunque desde 1973 la parte de las emisiones de CO_2 correspondiente a los países de la OCDE ha disminuido en torno al 11 por ciento. Esto no elimina los riesgos ya que se ha estimado que para 2035 la parte de las emisiones correspondiente a los países en desarrollo puede ser de hasta un 50 por ciento. Otro ejemplo: entre 1960 y 1990, se perdió aproximadamente un 20 por ciento de los bosques tropicales del mundo. Desde 1990, esos bosques siguen desapareciendo a un ritmo medio que se aproxima al 1 por ciento anual. En todo el mundo, entre 1990 y 2000 desaparecieron 94 millones de hectáreas de zona de bosque. Una de las principales causas de la deforestación es la conversión de tierras para usos agrícolas. Entre otras razones cabe mencionar la utilización excesiva de pastizales, la tala de árboles, la recogida de leña, el crecimiento urbano y la construcción de carreteras.[146]

La comunidad internacional en general está de acuerdo en que los incentivos económicos que influyen en el comportamiento de productores y consumidores deben responder a los objetivos del desarrollo sostenible, definido como "el desarrollo que asegura las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para enfrentarse a sus propias necesidades". Sin embargo, los gobiernos y los comentaristas siguen no estando de acuerdo a la hora de decidir cuáles son las mejores medidas para lograr el desarrollo sostenible.

Al tiempo que ha aumentado la atención que se presta a las cuestiones ambientales, parece haber aumentado la utilización de subvenciones para proteger el medio ambiente. Las notificaciones de subvenciones relacionadas con el medio ambiente presentadas, de conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura, han pasado de una media anual de 23 notificaciones en el período 1997-99 a una media anual de 37 en el período 2000-02 (OMC, 2005b). Análogamente, con el tiempo ha aumentado la ayuda que los Estados de la UE conceden para objetivos ambientales y de ahorro energético. En 2003, esas ayudas ascendieron a 8.500 millones de euros, más del doble que en 1999. El porcentaje del total de la ayuda estatal correspondiente a las subvenciones relacionadas con el medio ambiente que se conceden en la UE pasó del 13 por ciento (promedio de 1999-2001) al 23 por ciento en 2003. Sin embargo, la incidencia de esas subvenciones varía mucho de un país a otro. En la UE, Dinamarca, Finlandia y Suecia dedican la mayor parte de su ayuda estatal al medio ambiente y al ahorro energético. En 2003, la cifra correspondiente a Suecia fue del 75 por ciento (Comisión Europea, 2005a).[147]

Para entender el debate sobre el desarrollo sostenible y la intervención pública óptima, es importante comprender las causas de la degradación del medio ambiente. Éstas pueden atribuirse a las diversas causas de las fallas del mercado y las fallas de la política oficial. Hay fallas del mercado cuando los derechos de propiedad no están bien definidos. En el caso de los recursos naturales y del medio ambiente, esas fallas obedecen a distintas causas.

146 Véase PNUMA, Global Environmental Output, en http://www.unep.org/geo/yearbook/yb2004/.

147 Véase la definición de ayuda estatal en la Sección B.

Una de las causas de las fallas del mercado son las externalidades ambientales negativas.[148] Puede tratarse de externalidades relacionadas con el consumo o con la producción. Hay una externalidad negativa cada vez que un productor o un consumidor no tiene que sufragar el costo completo de sus acciones, de modo que invierte en exceso en la actividad contaminante o consume en exceso en relación con el nivel socialmente óptimo. Por ejemplo, una empresa cuya producción genera emisiones de gases que contaminan el aire, pero a la que no se obliga a pagar por ello, seguirá produciendo mientras los ingresos marginales que obtenga de la venta de sus productos sean superiores a su costo marginal de producción. A la hora de decidir si debe producir o no, la empresa no tendrá en cuenta el costo que la contaminación impone a la sociedad. En consecuencia, la empresa producirá más de lo que es socialmente óptimo y perjudicará excesivamente la calidad del aire. Un ejemplo de externalidad negativa relacionada con el consumo es la contaminación acústica que producen las personas que tocan música a todo volumen en un parque.

Hay otras circunstancias en que la actividad de una empresa o de un consumidor puede producir externalidades ambientales positivas. La causa de una externalidad positiva es la imposibilidad de apropiarse por completo de los beneficios sociales que se derivan de determinados actos, que el agente individual no toma en cuenta, lo que da lugar a una inversión o un consumo insuficientes. Sirva de ejemplo la actividad de investigación de una empresa para desarrollar tecnologías de energía solar. Al decidir cuánto ha de invertir en investigación y desarrollo, la empresa comparará los beneficios privados de producir energía solar con el costo de la investigación. Como la empresa no puede hacer suyos los beneficios sociales, no tendrá en cuenta el beneficio ambiental que el desarrollo de una nueva tecnología supone para la sociedad. En consecuencia, la empresa invertirá menos en este tipo de investigación.

Otra causa de fallas del mercado se debe al carácter de bien público de los recursos ambientales. Un bien público es puro cuando satisface dos condiciones: la no exclusividad (nadie puede ser excluido de su uso) y la no rivalidad en cuanto al consumo (su consumo por una persona no reduce su disponibilidad para los demás). Un bien público es impuro cuando es excluyente o competitivo en su consumo. En la esfera de la economía ambiental son ejemplos de bienes públicos la capa de ozono, el cambio climático y la biodiversidad. Los bienes de propiedad común (como los ríos, los lagos y algunos parques) son bienes públicos impuros porque puede impedirse que algunos se beneficien de ellos. Otros recursos naturales son bienes públicos impuros porque no satisfacen la condición de no rivalidad. Un ejemplo son los recursos pesqueros, ya que cada unidad capturada disminuye la cantidad disponible para los demás.

El problema que puede plantearse al recurrir al mercado para proporcionar bienes públicos es el de los "free-riders". Es decir, como no se puede excluir a nadie, todo el mundo tiende a dejar que sean los demás quienes proporcionen el bien. En consecuencia, el bien público escaseará. En el caso de los bienes comunes (bienes públicos impuros), como el uso del bien por una persona reduce la cantidad disponible para los demás, todos se ven estimulados a aprovecharse de los beneficios lo más rápidamente posible, antes de que otro los consiga. Como cualquiera, sin restricciones, puede pescar en el mar, recoger leña de los bosques o cazar animales salvajes, es probable que esos recursos se exploten en exceso. Este fenómeno recibe el nombre de la "tragedia de los bienes comunes".[149]

Por último, puede haber falla del mercado si hay una asimetría en la información de que disponen el consumidor y el productor acerca de la calidad de un bien o de las normas ambientales aplicadas en el proceso de producción de ese bien. El problema es el de la selección contraria al suministro de bienes de mejor calidad ambiental. Los productos de mayor calidad ambiental son más costosos de producir, por lo que han

148 Véase la Sección C.

149 La tragedia de lo común puede considerarse una forma colectiva del dilema del prisionero (Hardin, 1968). Los miembros de un grupo tienen dos opciones: cooperar con el grupo o desertar. Hay cooperación cuando los miembros aceptan proteger un recurso común para evitar la tragedia. Al cooperar, cada uno acepta no pretender más que su parte. Hay deserción cuando uno decide utilizar más de lo que le corresponde de un recurso público. La teoría de juegos demuestra que en el dilema del prisionero la deserción es ventajosa (aun cuando los dos prisioneros estarían mejor si cooperaran que si desertaran), salvo que la deserción conlleve un costo individual. En el caso del dilema del prisionero iterado, las represalias por la deserción pueden hacer que la cooperación sea la mejor opción, incluso para el egoísta. De igual manera, los grupos con visión de futuro que imponen una sanción a los miembros que explotan en exceso un recurso pueden hacer que esa sobreexplotación no sea rentable. Esto resulta más problemático en el caso de grupos más grandes.

de venderse a un precio de mercado más alto. Si los productores no pueden indicárselo a los consumidores, éstos tenderán a comprar el producto más barato y de peor calidad ambiental.

Los gobiernos disponen de una serie de instrumentos para corregir esas fallas del mercado. Se trata de instrumentos de mando y control que adoptan la forma de normas y reglamentos que prohíben, limitan o requieren determinados tipos de acciones; de incentivos económicos, como permisos negociables, aranceles, impuestos y subvenciones destinados a crear un conjunto de incentivos adecuados respecto del comportamiento privado; y de instrumentos informativos, como campañas y políticas de educación. La eficacia y la conveniencia de estas distintas políticas dependerán de la causa de la falla del mercado y de las circunstancias concretas.

Para explicarlo, consideremos el caso de un país que quiere reducir la contaminación atmosférica reduciendo las emisiones de CO_2 de las empresas nacionales. Para ello puede recurrir a diversas políticas; por ejemplo, puede adoptar un reglamento que obligue a las empresas a reducir las emisiones a un determinado nivel, puede establecer programas de permisos negociables, gravar directamente las emisiones, gravar la producción, conceder una subvención por cada unidad de reducción de la emisión o por reducir la capacidad, y realizar una campaña de información para sensibilizar más a los mercados respecto de los problemas ambientales. ¿Qué elementos determinan la mejor política?

La teoría económica indica que la mejor política es siempre la de atacar directamente la causa del problema, pues de otro modo imponemos costos innecesarios a la sociedad. La mejor política en este caso consistiría en crear un sistema de permisos negociables. De este modo, el gobierno fija los límites de la cantidad máxima permisible de emisiones. Después distribuye esta cantidad máxima entre las fuentes de contaminación expidiendo permisos que autorizan a las fábricas, por ejemplo, a emitir una cantidad estipulada de sustancias contaminantes en un determinado plazo. Tras su distribución inicial, los permisos pueden intercambiarse en el mercado donde pueden comprarlos otros contaminadores o víctimas de la contaminación. Los productores que no tienen suficientes permisos o que se proponen emplear sus actividades han de reducir las emisiones de las instalaciones existentes. O bien pueden comprar permisos a otros productores que consiguen reducir las emisiones a un costo más bajo o que consideran más rentable vender sus permisos que utilizarlos. Así pues, se logra la reducción deseada de emisiones al costo mínimo posible para la sociedad, y se aporta un fuerte incentivo para mejorar la eficiencia y desarrollar tecnologías más limpias. Con este sistema se introduce algo parecido a un régimen de derechos de propiedad, y así se resuelve directamente la falla del mercado. Si el mercado es perfectamente competitivo y no hay costos de transacción, el sistema da lugar a un resultado óptimo, independientemente de quién obtenga los permisos inicialmente (Coase, 1960). En la práctica, el problema que se plantea con este instrumento de política es que los mercados no son perfectos y los permisos negociables también pueden utilizarse para fines de competencia estratégica.

La teoría también sugiere que la aplicación de normas sobre las emisiones es menos eficaz que la aplicación de cargas. Los impuestos sobre las emisiones son un instrumento óptimo de protección del medio ambiente porque el gobierno puede fijar la carga al nivel del daño ambiental marginal, que corresponde al nivel socialmente óptimo de contaminación (este impuesto es conocido como impuesto pigouviano), y entonces las empresas reducirán las emisiones hasta el punto en que su costo marginal de reducción sea igual al impuesto. En cambio, las normas sobre las emisiones pueden ser económicamente ineficaces y excesivamente costosas de aplicar. Por ejemplo, en el marco de un planteamiento reglamentario, todos los productores tendrían que cumplir las mismas normas de emisión, independientemente de sus costos de reducción de la contaminación. En condiciones ideales, sólo los grandes productores necesitarían adoptar tecnologías de lucha contra la contaminación, ya que su costo por unidad de producción es inferior al de las pequeñas empresas productoras. Si bien en teoría el impuesto pigouviano es un instrumento de política óptimo, en la práctica su aplicación suscita diversas preocupaciones, entre las que se incluyen cuestiones relativas a la distribución, la incertidumbre con respecto a los costos y beneficios de la reducción y los costos de la vigilancia y aplicación. Por estas y otras razones, los encargados de la formulación de políticas prefieren con frecuencia recurrir a las normas ambientales.

Además, aunque los impuestos sobre las emisiones son una política óptima, gravar la producción (en vez de gravar las emisiones) sería una política menos buena ya que la producción en sí misma no es un problema. El problema son las emisiones generadas en el proceso de producción, por ejemplo, mediante la utilización de insumos contaminantes.

Desde un punto de vista teórico, los economistas suelen considerar que los impuestos y las subvenciones[150] son instrumentos parecidos, pues puede considerarse que una subvención es un impuesto negativo. Por ejemplo, puede concebirse un impuesto sobre las emisiones de gases o una subvención por cada unidad de reducción de las emisiones, de forma que tengan un efecto equivalente en las emisiones de una empresa. En la medida en que ambos van dirigidos a las emisiones, son una política óptima.

En general, cabe aducir que un impuesto será mejor con el tiempo. Esto se debe a que un impuesto disuade de la entrada en el mercado y de la ampliación de una actividad perjudicial para el medio ambiente, mientras que una subvención por unidad de emisión reducida puede alentar a las empresas a entrar en el mercado. Si los costos marginales de la reducción son diferentes, la subvención compensará los costos de reducción reales de algunas empresas, pero otras se beneficiarán de ella, lo que alentará su entrada en el mercado. En este caso, incluso si cada empresa contamina menos, puede que la contaminación total no disminuya porque el número de empresas que contaminan habrá aumentado. Otra ventaja de un impuesto ambiental es que es compatible con el principio de "quien contamina paga", según el cual los recursos ambientales pertenecen a la sociedad y quienes dañan esos recursos han de pagar a la sociedad.

En cuanto a las campañas de información, son una política óptima de intervención en la medida en que la causa del problema de los niveles de emisión excesivos es la asimetría de la información entre consumidores y productores, por un lado, y el gobierno, por otro, acerca de los riesgos de degradación ambiental, o la asimetría de la información entre productores y consumidores acerca de las características ambientales de un producto o de su proceso de producción. Una campaña de información puede servir para sensibilizar a un mayor número de consumidores y productores respecto del medio ambiente, lo que puede disuadir a las empresas de optar por comportamientos nocivos para el medio ambiente, incluso en ausencia de reglamentaciones. Esto puede producirse de dos maneras. En primer lugar, una mayor información puede dar a las empresas el incentivo para adoptar voluntariamente normas más favorables al medio ambiente con el fin de aprovechar el aumento de la demanda de productos ecológicamente preferibles (que se pueden señalar al consumidor mediante etiquetas ecológicas). En segundo lugar, a las empresas les puede convenir adoptar procesos menos nocivos para el medio ambiente o producir bienes más compatibles con los objetivos de conservación del medio ambiente, para preservar su reputación y evitar el boicot de los consumidores. No obstante, es probable que la eficacia de esta política dependa de la estructura socioeconómica del país en que se aplique. Hay datos empíricos que indican que el nivel de educación de la población es un factor determinante para presionar a las industrias a que adopten un comportamiento ecológicamente responsable (Hartman et al. 1997).

En este contexto, una política complementaria puede ser la concesión de subvenciones al sector de la distribución para fomentar la utilización de etiquetas ecológicas.[151] La justificación económica de esta subvención es la falla del mercado que provoca la asimetría de la información entre productores y consumidores acerca de los daños que los diversos procesos de producción adoptados por las distintas industrias causan al medio ambiente. Sin una etiqueta ecológica, el consumidor no podrá distinguir entre un producto fabricado simplemente de conformidad con la norma ambiental vigente y un producto fabricado por una empresa que aplica una norma ambiental mejor (pero más costosa). Sin la etiqueta, este último productor no podría competir en el mercado, ya que tendrá que cobrar un precio más alto.[152]

Hasta ahora, el análisis se ha centrado en los instrumentos de política de que disponen *ex ante* los gobiernos para proteger el medio ambiente. Sin embargo, también hay políticas *ex post* o incentivos para respetar

150 Limitamos el análisis a las subvenciones que tienen por objeto mejorar el medio ambiente. También hay subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, que se analizan en diversos estudios recientes. Véase, por ejemplo OCDE (2005d y 2002).

151 En relación con el uso de reglamentos para resolver problemas de asimetría de la información, véase OMC (2005c).

152 Véase Valentini (2005).

las normas. Estas políticas, aunque se aplican cuando el daño ambiental ya está hecho, pueden servir de elemento disuasivo. De hecho, si se impone a las empresas la obligación de pagar el daño ambiental una vez que ha ocurrido, harán todo lo posible para evitar que se produzca el daño y reducirán la contaminación hasta el nivel de eficiencia. Sin embargo, puede que la responsabilidad ambiental no funcione, por ejemplo, si la responsabilidad financiera de las empresas es limitada.

La intervención pública para proteger el medio ambiente quizás no siempre contribuya a la eficiencia. En primer lugar, la eliminación de la causa de la falla del mercado en un sector no da lugar necesariamente a una asignación más eficiente si hay otros sectores de la economía que se caracterizan por fallas del mercado. Una segunda consideración es que la intervención pública puede de por sí provocar ineficiencia económica. Por ejemplo, un sistema de impuestos y subvenciones mal concebido puede distorsionar de forma inconveniente la asignación de recursos.

La cuestión general de la conveniencia de las distintas políticas para alcanzar objetivos ambientales está relacionada con la cuestión de una posible falla del gobierno. En la práctica, es muy difícil determinar con exactitud la cuantía de un impuesto sobre las emisiones o de una subvención por unidad de emisión reducida para conseguir un determinado objetivo ambiental.[153] Para calcular el impuesto pigouviano, un encargado de formular políticas necesita evaluar los costos y beneficios ambientales de la reducción de la contaminación, y el costo de la reducción para las empresas. Como es muy difícil determinar la magnitud exacta de esos costos y beneficios, el gobierno puede no fijar el valor apropiado del impuesto, con lo que el objetivo ambiental no se conseguirá.[154]

La ventaja de la reglamentación respecto de los demás instrumentos para reducir las emisiones de CO2, es que puede diseñarse para lograr un objetivo exacto. Sin embargo, en este caso el costo de la política es incierto. Como un permiso negociable ofrece la certeza de los resultados y unos costos menores, se alega que podría ser un instrumento mejor.

Una cuestión importante relacionada con la aplicación de determinadas normas ambientales es la del nivel óptimo de protección del medio ambiente. Esto dependerá del nivel de desarrollo de cada país. En la medida en que la imposición de una norma ambiental estricta puede resultar costosa, la competencia internacional puede desencadenar una lucha por el mínimo[155], comprometiendo así la posibilidad de proteger el medio ambiente mediante la reglamentación en un entorno de libre comercio.[156] En tal caso, se pueden justificar las subvenciones para ayudar a las empresas a adaptarse a los nuevos reglamentos y evitar presiones para que, poco a poco, dejen de aplicar los reglamentos ambientales. Estas subvenciones tienen por objeto ayudar a los productores a adaptarse a los nuevos reglamentos, protegiéndolos del costo total resultante de las nuevas prescripciones sobre productos, procesos o métodos de producción. Sin embargo, existe el riesgo de que este tipo de ayuda se convierta en un incentivo perverso para que los reglamentos sean más estrictos de lo necesario a fin de excluir a la competencia.

Otro motivo de que el gobierno no logre proteger el medio ambiente es el carácter transnacional de algunos problemas ambientales. Por ejemplo, la contaminación atmosférica y la lluvia ácida transcienden de las fronteras nacionales. Este tipo de externalidades ambientales no son de carácter local, sino mundial. Puede ocurrir que el gobierno de un país no esté dispuesto a reducir esas emisiones transfronterizas. Entonces se plantea la cuestión de saber qué pueden hacer otros países para luchar contra esas emisiones. Una solución

153 Lo mismo se aplica a la utilización de una campaña de información para lograr objetivos de protección del medio ambiente: es difícil estimar en qué medida una determinada campaña puede influir en las decisiones individuales.

154 Hay muchos recursos ambientales de los que se tienen reservas; desde un punto de vista económico, son un activo que con el tiempo genera servicios ambientales. Al considerar la eficiencia y las condiciones óptimas de su empleo, hay que tener en cuenta la pauta de utilización a lo largo del tiempo. Es decir, la eficiencia y las condiciones óptimas tienen una dimensión temporal o dinámica y otra estática. En estas circunstancias, la información imperfecta y la incertidumbre adquieren especial importancia, sobre todo cuando los actos tienen efectos irreversibles.

155 Véase el estudio de Swire (1996) y Wilson (1996).

156 Véase en el Informe sobre el Comercio Mundial 2005, OMC (2005c) una exposición sobre las normas y la protección del medio ambiente.

es que los países que sufren las emisiones después contribuyan a los costos de supresión de esas emisiones en los países que las sufren antes. Puede que esta política resulte óptima, sobre todo cuando reducir las emisiones en el exterior sea más eficiente que hacerlo en el propio país. Sin embargo, esta política puede ser objeto de crecientes presiones por parte de la opinión pública para que se apliquen medidas más severas contra el país contaminante. Otra solución es negociar un acuerdo internacional.[157] Por último, pueden aplicarse obstáculos al comercio contra el país emisor en la esperanza de disuadirle de que siga contaminando. No obstante, estas medidas sólo resultarán eficaces para obligar a los productores emisores a instalar equipos de reducción si el país que sufre la contaminación absorbe una parte importante de la producción de la empresa emisora.[158]

Es importante determinar si las subvenciones ambientales han de ser intersectoriales o han de centrarse en un sector específico. En la medida en que el problema ambiental es propio de un sector, hay razones económicas para concentrar la subvención en ese sector. Por ello, es más probable que haya subvenciones ambientales en sectores que son relativamente más contaminantes (como los de la energía y el transporte) o que utilizan muchos recursos naturales (como las pesquerías o la silvicultura).[159] Además, es probable que el tipo de subvenciones -por ejemplo, para aumentar o reducir la producción- dependa del tipo concreto de externalidades del sector.

En el cuadro 5 se dan algunos ejemplos de subvenciones cuyo objetivo declarado es mejorar el medio ambiente.[160] Las subvenciones ambientales se han clasificado en cuatro grupos, en función de la falla concreta del mercado que pretenden remediar: el primer tipo (Tipo 1) comprende las subvenciones concedidas para eliminar o reducir un costo externo generado por la actividad de una empresa, como las subvenciones otorgadas como incentivo para reducir las emisiones, mejorar la eficiencia energética, promover la conservación de la naturaleza y otras. Las subvenciones del Tipo 2 son las destinadas a aprovechar los beneficios externos generados por la actividad de una empresa. Incluyen las subvenciones de ayuda a la reforestación, la investigación sobre la bioenergía, la introducción de nuevas tecnologías favorables al medio ambiente y otras. El tercer grupo (Tipo 3) de subvenciones ambientales comprende las relacionadas con los costos que conlleva el cumplimiento de los reglamentos ambientales. A menudo esas ayudas guardan relación con la compra de nuevo equipo, que se ajusta a mejores normas ambientales. Las subvenciones del Tipo 4, tienen por objeto mejorar la información del consumidor sobre los beneficios ambientales que supone consumir ciertos productos y no otros. Un ejemplo es la ayuda de Dinamarca al sector de la distribución para fomentar la utilización del etiquetado ecológico.

En resumen, del anterior análisis se desprende que las subvenciones pueden concebirse de manera óptima para internalizar las externalidades ambientales negativas y positivas, con el fin de facilitar la adaptación a los nuevos reglamentos ambientales o para corregir asimetrías de la información respecto de las características ecológicas de un producto. Sin embargo, la conveniencia de una subvención frente a otro instrumento alternativo (impuestos, reglamentos o permisos negociables) para lograr un determinado objetivo ambiental depende de la causa específica de la falla del mercado, del nivel de desarrollo socioeconómico del país que aplica la política y de la probabilidad de una falla del gobierno. Para identificar el instrumento de política más eficaz, primero hay que identificar la causa del problema. No obstante, puede suceder que un gobierno nacional no pueda aplicar la política adecuada, sobre todo cuando la externalidad negativa es de carácter global. En tal caso pueden hacer falta ayuda financiera internacional y acuerdos internacionales.

157 Véase PNUMA (2004).

158 Nordström y Vaughan (1999).

159 A modo de confirmación, las cifras tomadas de las estadísticas nacionales de Suecia y Dinamarca, indican que la mayor parte de las subvenciones ambientales guardan relación con el sector del transporte. Las subvenciones por motivos ambientales relacionadas con los recursos naturales (como las concedidas a la agricultura, la silvicultura y la pesca) representan casi el 5 por ciento de las subvenciones totales de Suecia (Larsson, 2003).

160 Desde 1998, la Secretaría de la OMC recopila cada año una Base de Datos sobre Medio Ambiente (BDMA) que contiene todas las notificaciones presentadas a la OMC respecto del medio ambiente, incluidas las notificaciones de subvenciones. Los datos del cuadro proceden de BDMA de 2001.

Cuadro 5
Objetivos declarados de una muestra de subvenciones por motivos ambientales

Miembro de la OMC	Beneficiario	Objetivo declarado	Tipo de la subvención
Comunidades Europeas	Agricultura y silvicultura	Medidas agroambientales y reforestación de tierras agrícolas (entre otras)	1 y 2
	Carbón	Facilitar la adaptación de la industria del carbón a las normas de protección del medio ambiente (entre otras)	3
Dinamarca	Transporte	Fomentar la utilización del hidrógeno en el sector energético, fundamentalmente en el transporte	1
	Transporte ferroviario	Lograr que el transporte de mercancías sea ambientalmente sostenible	1
	Agricultura	Facilitar la transición a la agricultura orgánica y mejorar las condiciones para practicarla	2
	Silvicultura e industrias de la madera	... con el fin de lograr una utilización satisfactoria de los recursos madereros, materia prima cuya utilización no entraña efectos perjudiciales para el medio ambiente	1 y 2
	Energía	Apoyar las iniciativas internacionales encaminadas a reducir las emisiones de carbono y de azufre para cumplir a nivel nacional e internacional los objetivos ambientales convenidos	1 y 3
	Servicios de distribución	Fomentar el etiquetado energético	4
	Todas las empresas	Garantizar una utilización más eficiente de la energía o favorecer el ahorro en las empresas privadas para reducir las emisiones de CO_2	1
Suecia	I+D (universidades, institutos de tecnología, empresas)	Crear la capacidad y los conocimientos fundamentales para facilitar la conversión del sistema energético sueco, con el fin de reducir los efectos ambientales y climáticos de los sistemas energéticos	2
	I+D (transporte, comunicaciones, energía)	Prestar ayuda a las actividades de investigación y desarrollo en primer lugar, y también al medio ambiente, además de apoyar el ahorro de energía	2
	Empresas	Asegurar un nivel de protección ambiental superior al que exigen las normas internacionales	3
	Energía (energía eólica)	Asegurar la viabilidad de la producción de energía eólica	2
	Todas la empresas	Reducir las emisiones de CO_2	1
	Pesca	Incrementar las existencias de anguilas y salmónidos para las pesquerías comerciales en aguas costeras e interiores	2
República de Corea	I+D	Obtener una tecnología ambiental competitiva en el ámbito internacional, promover la industria nacional y proporcionar ayuda financiera a los institutos ... que realizan actividades de investigación y desarrollo relacionadas con la tecnología ambiental	2
Tailandia	Todas las ramas de la industria	Alentar ... las inversiones para la conservación de la energía y del medio ambiente	1
Túnez	Todas las ramas de la industria	Alentar a las empresas a ahorrar energía y a desarrollar la investigación y producción de energías renovables y energía geotérmica	1 y 2

Fuente: Base de Datos de la OMC sobre Medio Ambiente (BDMA) para 2001, (OMC (2002a).

5. OTROS OBJETIVOS

Esta subsección trata de la utilización de subvenciones cuyos objetivos declarados guardan relación con la seguridad nacional, preocupaciones no comerciales y la política cultural. En cada uno de estos casos, se analiza la existencia y la conveniencia de otras políticas posibles.

a) Seguridad nacional

Hay circunstancias en que el objetivo declarado del gobierno para aplicar subvenciones es la necesidad de preservar la seguridad nacional. Un ejemplo de ello es la seguridad alimentaria.[161] Esto puede ser un problema para los países en desarrollo que no pueden producir, importar y distribuir alimentos para su población en

[161] Véase Ingco y Nash (2004).

cantidad suficiente. Para resolver el problema a veces los gobiernos conceden subvenciones a los más pobres (subvenciones al consumo) o incentivos a las empresas para que inviertan en la producción de alimentos. A nivel mundial se trata de un problema de redistribución e implica la ayuda financiera entre países.

Sin embargo, la seguridad alimentaria también es un problema para los países desarrollados. Por ejemplo, el Japón, la República de Corea y Noruega han manifestado su inquietud ante el riesgo de que sus importaciones de alimentos se vean perturbadas por guerras, embargos, crisis de precios o desastres naturales. En estos casos, las subvenciones para aumentar la producción de alimentos se han justificado aduciendo que mantener la capacidad nacional de producir alimentos es un seguro contra las crisis.

Según este razonamiento, un país ha de tener la capacidad de producir parte de la demanda nacional de alimentos para garantizar alimentos suficientes a todos los ciudadanos. En la medida en que la producción de alimentos requiere un aprendizaje práctico (es decir, conocimientos que sólo pueden adquirirse participando en la actividad de producción) y que hace falta tiempo para que la tierra produzca, es necesario mantener un cierto nivel de producción. Se produce una falla del mercado cuando hay un problema de asimetría de la información, que hace que a cada persona le sea difícil tener una idea exacta del riesgo real. A consecuencia de ello, los productores invertirán menos de lo necesario en la producción de alimentos.

Se hace un razonamiento parecido para las subvenciones a otros sectores, como el de la energía, que se consideran esenciales para cualquier actividad económica. Se dice que como una escasez de estos recursos desencadenaría una crisis en toda la economía, las subvenciones concedidas a estos sectores para mantener un determinado nivel de producción protegerían al país del riesgo de una conmoción exterior negativa. Por ejemplo, las subvenciones concedidas al carbón han solido justificarse por motivos de seguridad nacional y por otros motivos (véase la Sección E). La reciente controversia entre Rusia y Ucrania por el suministro de gas ha reavivado los debates políticos sobre la seguridad energética en Europa.

Sin embargo, hay otros modos de conseguir la seguridad alimentaria o energética, distintos de las subvenciones a las industrias nacionales. Entre ellos, la constitución de reservas, los intercambios comerciales con diversos proveedores para minimizar la dependencia respecto de un único país, o las inversiones en otros países para producir alimentos o energía. Por ejemplo, una política oficial podría consistir en mantener reservas de alimentos o de energía que cubrieran en parte el riesgo de situaciones de urgencia. El volumen de las reservas necesarias dependería de la evaluación del riesgo (su magnitud, duración y probabilidad del acontecimiento) y de la aversión al riesgo de un país. Las reservas podrían mantenerse con importaciones y su nivel podría garantizarse en cualquier momento mediante la diversificación de los países proveedores. Como no hay una correlación positiva de los acontecimientos entre países de origen, con la diversificación de las importaciones se reducirá el riesgo de situaciones de urgencia. En muchas circunstancias, es probable que esta política sea más rentable que subvencionar la producción nacional.

b) Preocupaciones no comerciales en la agricultura

El término "multifuncional", aplicado a la agricultura, parece haberse utilizado por vez primera en un documento internacional en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996. En la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial hay al menos dos referencias al "carácter multifuncional de la agricultura". Pero los primeros en darle un significado concreto fueron los Ministros de Agricultura de la OCDE en 1998: "más allá de su función primaria de suministrar alimentos y fibra, la actividad agrícola también puede modelar el paisaje, reportar beneficios ambientales como la conservación de la tierra, la ordenación sostenible de los recursos naturales renovables y la preservación de la biodiversidad, y contribuir a la viabilidad socioeconómica de muchas zonas rurales". El término "multifuncionalidad" no figura en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, aunque se menciona la idea afín de "preocupaciones no comerciales".

Hay varios objetivos que los Estados Unidos, la UE y otros afirman perseguir cuando conceden subvenciones a los sectores agrícolas.[162] Entre ellos hay objetivos socioeconómicos, como preservar los ingresos agrícolas y el

[162] Véase la Sección E.

empleo en las zonas más desfavorecidas, pero también otros objetivos como la protección del medio ambiente y la preservación del paisaje rural, la lucha contra la erosión del suelo, la extensificación, la ayuda para zonas ecológicamente sensibles, el apoyo y la protección de la producción orgánica, la conservación de los recursos genéticos, la seguridad alimentaria y el establecimiento de zonas recreativas agroambientales (por ejemplo, OMC, 2001 Comité de Agricultura, Notificación de las CE sobre ayuda interna: campaña de comercialización de 1998-99, documento G/AG/N/EEC/30).

Las subvenciones al sector agrícola que obedecen a preocupaciones no comerciales se justifican de la siguiente manera. Se considera que la producción agrícola es un proceso conjunto, en el que no sólo se producen "productos básicos", como alimentos y fibra, sino también "productos no básicos" que presentan las características de externalidades positivas y de bienes públicos (OCDE, 2001b). Ejemplos de estos productos no básicos son los paisajes agrícolas y el acervo cultural, la biodiversidad, el empleo rural, la seguridad alimentaria y la protección de los animales. Si la producción conjunta de productos no básicos tiene un aspecto de bien público, puede ser necesaria la intervención del Estado. Si se caracteriza por externalidades positivas, puede ser apropiado conceder subvenciones. Por ejemplo, la protección de la agricultura puede justificarse porque preserva el panorama rural y la campiña. Si hay una gran complementariedad entre la actividad agrícola y los beneficios que produce, hay una falla del mercado. Por ejemplo, la complementariedad implica que un paisaje hermoso es un efecto secundario de la actividad agrícola y que no existiría sin ella. La falla del mercado puede deberse a que el panorama es una especie de bien público, con las características de no rivalidad en su consumo y no exclusividad. Hay una falla del mercado porque la persona que cultiva la tierra no puede apropiarse de todos los derechos de propiedad del paisaje. En estas condiciones, puede tener sentido que el gobierno subvencione la actividad agrícola para aumentar la producción de este bien público. El concepto de complementariedad entre la producción agrícola y el suministro de productos no básicos se ha puesto en duda. Estos productos no se obtienen necesariamente sólo mediante la producción agrícola. Puede aducirse, por ejemplo, que los campos de golf son igualmente atractivos. Además, al preservar la producción agrícola hay que tener en cuenta los costos de oportunidad, incluidos los relativos al paisaje y la naturaleza.

En general, el concepto de preocupaciones no comerciales y su formulación analítica no han estado libres de críticas. En el propio estudio de la OCDE se admite que no es fácil incluir el empleo rural y la seguridad alimentaria como productos conjuntos. En particular, la mano de obra rural es una aportación al proceso de producción agrícola y no resultado de ella. Algunos consideran que el concepto de preocupaciones no comerciales surgió como reacción a la reducción de los obstáculos al comercio de productos agrícolas (Anderson, 2000). Otros piensan que es otra forma de presentar las viejas racionalizaciones en favor de proteger y subvencionar el sector agrícola (Freeman y Roberts, 1999). Es sorprendente que las preocupaciones no comerciales inherentes al argumento de la multifuncionalidad sean tan propias de la agricultura. El argumento de que hay externalidades positivas en el sector industrial, como el aprendizaje práctico y otros efectos secundarios tecnológicos, es mucho más antiguo en el pensamiento económico. El argumento de la "industria incipiente" apareció por vez primera en List (1841). De hecho, algunos ven un paralelismo entre los fundamentos teóricos de la multifuncionalidad y la protección industrial en los países en desarrollo (Diaz-Bonilla y Tin, 2002).

c) Política cultural

Varios países consideran que la protección del acervo cultural y el fomento de la diversidad cultural son un objetivo de política pública.[163] Por ejemplo, en algunas sociedades se piensa que los servicios audiovisuales reflejan los valores sociales y culturales del país y de sus habitantes. En consecuencia, se considera que es importante desde un punto de vista social y político el modo en que estos servicios se prestan y quién los presta. Por ejemplo, en los correspondientes reglamentos de la UE, se establece que "la finalidad primordial de la reglamentación del sector audiovisual es preservar determinados objetivos de interés público, como el pluralismo, la diversidad cultural y lingüística y la protección de los menores" (Comisión Europea, 2001, página 3).

[163] Los estudios publicados sobre este asunto son muchos y diversos. Véanse, por ejemplo, Messerlin (2000), Acheson y Maule (2001), Francois y van Ypersele (2002), Bernier (2004), Roy (2005).

Una intervención para lograr estos objetivos puede justificarse aduciendo que la producción cultural local (por ejemplo, cine, literatura, teatro, música) es importante para preservar y desarrollar la identidad local, que tiene un valor intrínseco. Ese valor es resultado de diversas características, como la de contribuir a la cohesión social. Los proveedores privados no pueden suministrar productos con esas características en cantidades que reflejen su verdadero valor social. En tal caso, hay una externalidad social y tal vez los gobiernos deseen intervenir para aumentar la producción. Se discute en qué medida la liberalización del comercio representa una amenaza para el acervo y la diversidad culturales. Algunos creen que la liberalización del comercio de productos culturales erosiona la identidad nacional y reduce las opciones individuales. Los productos culturales locales se dejan de lado porque no pueden conseguir una cuota de mercado suficiente para cubrir los costos fijos. En cambio, otros tienden a insistir en que con la liberalización del comercio aumentan las posibilidades de elección, lo que sucedería si la competencia extranjera viniese a completar la producción local y no a restringirla.

En todo el mundo se han utilizado distintos instrumentos para conseguir el objetivo de mantener el acervo y la diversidad culturales. Entre éstos hay restricciones del acceso a los mercados y requisitos de contenido nacional en el sector audiovisual. Por ejemplo, la India ha aplicado la política de limitar explícitamente el número de películas extranjeras. El Canadá, como otros muchos gobiernos, impone una prescripción de contenido nacional a la programación de televisión. Cuando se imponen restricciones del acceso a los mercados, suelen adoptar la forma de restricciones cuantitativas de uno u otro tipo, ya que en la práctica hay dificultades tecnológicas para aplicar medidas basadas en los precios a las importaciones de algunos de esos productos. En relación con las subvenciones nacionales, varios países excluyen el trato nacional y limitan el número de los accionistas extranjeros (OMC, 1998a). Por ejemplo, las subvenciones de la UE al sector audiovisual se centran principalmente en apoyar la producción y distribución de productos audiovisuales europeos.[164] En un estudio reciente de Francois y van Ypersele (2002), los productos culturales se definen como productos que no tienen el mismo valor para los consumidores nacionales y los extranjeros, y que son productos con economías de escala. En esas circunstancias, las restricciones al comercio de productos culturales (como contingentes y aranceles) pueden mejorar el bienestar social, si las aplican gobiernos imparciales y bien informados.

En general, parece que para proteger el sector audiovisual se utilizan más las subvenciones y las prescripciones de contenido nacional que los aranceles. Como indicó Janeba (2003), esto se debe probablemente a tres factores. Primero, el sector audiovisual se ha caracterizado tradicionalmente por unos mayores beneficios de escala, y quizá el aumento de los precios inducidos por los aranceles o las restricciones cuantitativas no baste para garantizar la producción. En segundo lugar, muchos países necesitan formar a personal local y crear medios de producción locales, y una subvención es la forma más directa de lograrlo. Por último, con unos aranceles más altos o con contingentes más restrictivos aumentan los precios, lo que reduce el consumo total. En la medida en que se considere que el consumo de un producto cultural tiene un valor en sí mismo, puede que el gobierno desee fomentar su consumo.

6. CONCLUSIONES

En esta Sección se ha expuesto el modo en que los gobiernos utilizan las subvenciones para conseguir diversos objetivos, porque consideran que un mal funcionamiento de los mercados dificulta la obtención de resultados eficientes o porque esos resultados no les parecen satisfactorios. En el contexto de las políticas ambientales y el apoyo a actividades de investigación y desarrollo, las subvenciones suelen justificarse sobre la base de externalidades positivas o negativas. En el marco de las políticas industriales, las subvenciones se han relacionado con diversas fallas del mercado, entre ellas los efectos del aprendizaje práctico, las asimetrías de la información y las fallas del mercado de capitales. El recurso a las subvenciones para redistribuir los ingresos no guarda relación con las imperfecciones del mercado, sino con el deseo de la sociedad de influir en los resultados de éste.

Independientemente del objetivo que persigan los gobiernos, las subvenciones tienden a ser sólo uno de los diversos instrumentos posibles para lograrlo. El instrumento óptimo de política depende de cada situación y hay que determinarlo en cada caso. Las subvenciones tienen varias ventajas en comparación con otros

[164] Véase la Sección E.

instrumentos. Es una forma relativamente transparente de intervención pública, en la medida en que los gastos y los beneficiarios constan en el presupuesto del Estado. Dada su repercusión directa en las señales dadas por los precios, las subvenciones suelen tener menos efectos colaterales negativos que otros instrumentos en situaciones en que el gobierno desea modificar las señales del mercado, por ejemplo cuando hay efectos secundarios relacionados con el medio ambiente o con los conocimientos. No obstante, las subvenciones también tienen inconvenientes. Como tienen un efecto tan directo, incitan a los beneficiarios a presionar para que la subvención se mantenga. Dicho de otro modo, al utilizar subvenciones se corre el peligro de que los gobiernos estén sometidos a las presiones de los grupos industriales beneficiarios o de otros grupos de la sociedad. Una manera de reducir este riesgo es vincular las subvenciones a criterios objetivos para medir los resultados, siempre que sea posible.

Como ocurre con cualquier intervención pública, en la práctica es difícil aplicar las subvenciones de forma que no tengan efectos negativos imprevistos. En esta Sección se ha mostrado que esos efectos colaterales pueden reducirse al mínimo centrando con la máxima exactitud posible las subvenciones en los beneficiarios. Sin embargo, esto no es una norma general y cabría decir que el riesgo de captura política a que se expone el gobierno es mayor cuanto más reducido sea el grupo beneficiario y mejor definido esté.

En el análisis contenido en la Sección C se demostró que las subvenciones pueden tener efectos de distorsión del comercio. Esos efectos pueden ser deliberados, por ejemplo en el caso de las subvenciones que responden a presiones de sectores que compiten con las importaciones, o pueden ser involuntarios. Por tanto, se plantea la cuestión de saber de qué manera las normas de la OMC sobre las subvenciones garantizan que cuando se utilizan subvenciones, sirven para conseguir un buen objetivo económico. Esta cuestión se analizará con más detalle en la Sección F. La exposición que se hace en la presente Sección indica que un análisis económico de las normas de la OMC sobre las subvenciones sólo puede hacerse en función de las normas vigentes sobre el uso de otros instrumentos -como los aranceles (para ayudar a la industria incipiente) o los reglamentos (para proteger el medio ambiente)-, ya que los gobiernos disponen de diversos instrumentos para perseguir un determinado objetivo de política.

Otra cuestión que se ha planteado en esta Sección respecto de los objetivos del gobierno se volverá a tratar en la Sección F. Se trata de la focalización de las subvenciones. El Acuerdo SMC tiene por finalidad someter denominadas subvenciones "específicas" a disciplina, es decir, las subvenciones que se limitan a determinadas empresas. Por consiguiente, cabría decir que las subvenciones "más focalizadas" tendrán más posibilidades de ser consideradas "específicas" conforme a las normas de la OMC y que es más probable que estén sujetas a las normas del Acuerdo SMC. Así pues, el estudio de cada uno de los objetivos de política incluye un análisis de las ventajas y desventajas de las subvenciones específicas o generales en los distintos contextos.

El examen que se hace en esta Sección del argumento de la industria incipiente en favor de la aplicación de subvenciones con fines de desarrollo industrial demuestra que la controversia en torno a esta variante del argumento no se centra en la teoría sino más bien en aspectos empíricos y prácticos. Ante la presencia de efectos derivados del aprendizaje práctico, y de determinados tipos de asimetrías de la información y de fallas del mercado de capitales, se podría demostrar que en teoría las subvenciones selectivas mejoran el bienestar social en la economía nacional. Hay una gran polémica respecto de la cuestión de determinar si esas intervenciones siguen siendo aconsejables si se tienen en cuenta consideraciones de economía política y los problemas de aplicación. Quienes creen que las fallas del gobierno son más importantes que las del mercado respaldan las políticas de "laissez faire". Quienes consideran que las fallas del gobierno no son más importantes que las del mercado no se opondrán a la utilización de subvenciones para promover el desarrollo industrial.

Si se examinan los estudios sobre política industrial también se observa que desde el punto de vista de la aplicación, la promoción de las exportaciones tiene ciertas ventajas respecto de la sustitución de las importaciones. La primera es que hay más posibilidades de seleccionar un sector en que el país tiene una ventaja comparativa. La segunda es que el costo de las subvenciones, que en condiciones ideales figura en los presupuestos, es más transparente que el de los aranceles. La tercera razón es que los resultados de las exportaciones son un criterio que no pueden manipular fácilmente las empresas o sus homólogos en la administración.

La existencia de efectos de difusión de los conocimientos en relación con las actividades de I+D es un fenómeno bien conocido y, en general, hay acuerdo en que en esta esfera es necesario que el gobierno intervenga. Con la protección de la propiedad intelectual se puede corregir en parte la falla del mercado y pueden darse más incentivos al sector privado para que invierta en actividades de I+D. Sin embargo, puede ser conveniente adoptar otras medidas en apoyo de la I+D, en particular cuando se trata de actividades de I+D para las que se requieren inversiones muy grandes. Se suele reconocer que las subvenciones para I+D pueden ser un buen instrumento para alentar la creación de conocimientos, pero no hay acuerdo en cuanto a la forma que ha de tomar esa intervención. La ubicación y la proximidad son importantes para los efectos de difusión de los conocimientos, y algunos observadores dirían que esos efectos se producen principalmente dentro de un sector. Si esa es la naturaleza de los efectos de difusión de los conocimientos, las subvenciones para I+D deberían centrarse en determinados lugares y/o sectores. En cierta medida eso es lo que hacen los gobiernos cuando aplican la política denominada de polos. Sin embargo, esos planteamientos los exponen al riesgo de ser "capturados" y presuponen que los gobiernos saben cómo "seleccionar" o "reconocer" a los beneficiarios. Por eso muchos siguen oponiéndose a las políticas centradas en la I+D y son partidarios de políticas más generales que tengan por objetivo aumentar el nivel de las competencias en materia de investigación en toda la economía, como el apoyo a la enseñanza universitaria y a la investigación.

Una gran intensidad de I+D se suele relacionar con la competencia imperfecta en los sectores de que se trate, lo que puede inducir a los gobiernos a utilizar subvenciones para transferir ingresos o perseguir otros objetivos estratégicos. La utilización de programas de subvenciones en apoyo de las "grandes empresas nacionales", consideradas de especial interés para la economía, es un fenómeno frecuente y a menudo se observa en los sectores que exigen un uso intensivo de I+D. Es probable que esas políticas perjudiquen a los interlocutores comerciales que operan en el mismo sector. En cambio, pueden beneficiar a los interlocutores comerciales que sólo importan el servicio o el producto de que se trate, ya que al aumentar la competencia puede que bajen los precios al consumidor. En vista de la naturaleza de los planes estratégicos de subvención, el riesgo de "captura" de los gobiernos es especialmente alto. Cuanto más entren en esta rivalidad, más probable será que los fondos terminen distribuyéndose entre un excesivo número de recién llegados, lo que puede hacer que los precios al consumidor sean más altos de lo necesario, puesto que ninguna de las empresas subvencionadas puede producir a una escala eficiente.

Las subvenciones ambientales pueden concebirse de forma óptima para internalizar las externalidades ambientales negativas y positivas, y corregir las asimetrías de la información sobre las características ecológicas de un producto. Además, pueden servir para facilitar la adaptación a los nuevos reglamentos ambientales. Sin embargo, la conveniencia de una subvención en comparación con otro instrumento (impuesto, reglamento o permiso negociable), para lograr un determinado objetivo ambiental, depende de la causa específica de la falla del mercado, del nivel de desarrollo socioeconómico del país que aplique la política y de la probabilidad de una falla del gobierno. Además, habrá que decidir caso por caso si las subvenciones ambientales deben ser intersectoriales o si se han de centrar en un sector específico. En la medida en que el problema ambiental es propio de un sector, hay razones económicas para centrar la subvención en ese sector.

Con frecuencia los gobiernos también utilizan las subvenciones para conseguir objetivos de distribución de los ingresos, aunque éste no siempre sea el instrumento más eficaz. En tal caso, los programas de subvención, deben centrarse lo más directamente posible en el beneficiario, de lo contrario las cantidades asignadas pueden terminar beneficiando a quienes no las necesitan. Este problema se puso de relieve en esta Sección al tratar las subvenciones concedidas a las compañías de abastecimiento de agua.

Cuando la ayuda se orienta hacia la población, el sector o la empresa fijados como objetivo, disminuye el costo social del programa de subvención. Sin embargo, en cierto sentido, este principio va en contra de los Acuerdos de la OMC, en los que se considera que cuanto más específica es una subvención más problemática resulta. Eso se debe a que cuanto más específicas son las subvenciones mayor es la asistencia que podrán aportar a un sector o a una empresa, lo que también puede tener un efecto más importante en la producción y el comercio. No pretendemos exagerar este posible conflicto, sino sólo insistir en que los gobiernos han de tratar de lograr un precario equilibrio para que la consecución de sus legítimos objetivos de política, con el empleo de subvenciones, no vaya en contra de sus obligaciones en el marco de los acuerdos internacionales.

E INCIDENCIA DE LAS SUBVENCIONES

En esta sección se presenta un panorama de la utilización de las subvenciones tanto a nivel mundial como a distintos niveles de desglose geográfico y sectorial. Teniendo en cuenta la cantidad y la calidad de los datos disponibles, no es posible presentar un cuadro exhaustivo y sistemático de la incidencia de las subvenciones.

Aunque son varias las fuentes a partir de las cuales se puede obtener información sobre las subvenciones, las definiciones y clasificaciones difieren en la mayoría de los casos y es difícil conciliarlas. Los datos de fuentes internacionales que permiten establecer comparaciones entre los países o sólo existen en un nivel muy global o bien están disponibles para un número limitado de (sub)sectores (por ejemplo, la pesca y la agricultura) o instrumentos (por ejemplo, la ayuda mediante créditos a la exportación).165 Para otros sectores, como los servicios y las zonas de elaboración para la exportación, no existe ninguna fuente internacional exhaustiva de datos que proporcione información cuantitativa comparable entre los países. Entre las fuentes de información que se utilizan aquí están los informes nacionales y supranacionales sobre subvenciones, la información de las notificaciones a la OMC presentadas con arreglo al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) y al Acuerdo sobre la Agricultura y los datos de los informes de los exámenes de las políticas comerciales (recuadro 17). Los informes sobre las subvenciones nacionales contienen información cuantitativa que probablemente sea exhaustiva y exacta, pero que no garantiza que se pueda establecer una comparación entre los países. Las notificaciones a la OMC contienen información cuantitativa. Sin embargo, la compilación y análisis de este información resulta difícil, ya que no se ha suministrado de acuerdo con definiciones estadísticas claras y sistemáticas. La información que contienen los informes de los exámenes de las políticas comerciales es en gran parte descriptiva y figura en esta sección básicamente con fines ilustrativos.

Recuadro 12: Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC

Con el fin de fomentar la transparencia de las políticas comerciales de los Miembros y facilitar así el funcionamiento fluido del sistema multilateral de comercio, los Miembros de la OMC establecieron el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, cuya función consiste en examinar las políticas comerciales de cada Miembro de la OMC a intervalos regulares. El anexo 3 del Acuerdo de Marrakech establece que los cuatro Miembros con la mayor parte del comercio mundial (actualmente las Comunidades Europeas, los Estados Unidos, el Japón y China) serán objeto de examen cada dos años, los 16 siguientes cada cuatro años y el resto cada seis años. Puede fijarse un período más largo para los países menos adelantados Miembros.

Los exámenes están a cargo del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, tomando como base una exposición de las políticas por el Miembro objeto de examen, y un informe preparado por el personal de la División de Examen de las Políticas Comerciales de la Secretaría. Para la preparación de los informes, la Secretaría solicita la cooperación de los Miembros pertinentes, pero tiene la responsabilidad exclusiva de los hechos que se presentan y las opiniones que se expresan.

Los informes de los exámenes de las políticas comerciales contienen capítulos detallados en los que se analizan las políticas y prácticas comerciales del Miembro y se describen las instituciones encargadas de la formulación de políticas y la situación macroeconómica. A efectos del presente informe, la información sobre las subvenciones de los Miembros que figura en los exámenes de las políticas comerciales tiene un interés particular. Como reflejo de los distintos tipos de subvenciones que se distinguen en el Acuerdo SMC, se puede encontrar información sobre las subvenciones en tres partes de los informes de los exámenes de las políticas comerciales: en la subsección sobre las medidas que afectan directamente a las exportaciones, en la sección en que se examinan las políticas y prácticas comerciales por sectores y en la subsección en que se analizan los incentivos o subvenciones oficiales no orientados directamente a las importaciones o las exportaciones, pero que, no obstante, pueden

165 Véase el examen del Acuerdo sobre Créditos a la Exportación de la OCDE en la sección D.

tener repercusiones en las corrientes comerciales. Aunque la información sobre las subvenciones se suele recopilar con arreglo a la definición de "subvenciones" establecida por el Acuerdo SMC, no todos los datos registrados en los informes de los exámenes de las políticas comerciales son necesariamente compatibles con esta definición.

La selección del contenido de los informes no depende de cuestiones y problemas relacionados con las subvenciones, sino más bien de las principales dificultades y limitaciones a los que tiene que hacer frente el Miembro en cuestión. Además, la cobertura de los informes viene determinada en gran medida por la disponibilidad de datos. En consecuencia, el volumen de información sobre las subvenciones que figura en los informes puede variar de un Miembro a otro. Así pues, el hecho de que algunos informes no incluyan información relacionada con las subvenciones no implica necesariamente que los Miembros de que se trata no dispongan de planes de este tipo. La disponibilidad de información amplia y detallada sobre las subvenciones en un informe de examen de las políticas comerciales tampoco significa necesariamente que el uso de las subvenciones en el Miembro correspondiente sea más predominante que en otros. Los informes de los exámenes de las políticas comerciales normalmente no pretenden evaluar los efectos de las subvenciones en el comercio y, debido al limitado nivel de detalle disponible, en muchos casos resulta difícil identificar en qué medida se otorga realmente una subvención o la identidad del beneficiario de la misma.

A pesar de sus inconvenientes, en particular con respecto a la posibilidad de establecer comparaciones entre los países, los informes de los exámenes de las políticas comerciales constituyen una de las pocas fuentes que recopilan de manera sistemática información sobre las subvenciones para una amplia variedad de países y una amplia gama de actividades económicas.

La estructura de esta sección se ha establecido en gran medida en función de los datos disponibles. Se comienza con una parte que contiene un panorama general cuya finalidad es doble. En primer lugar, trata de presentar un cuadro de la evolución del uso de las subvenciones a lo largo del tiempo y en las distintas regiones y países. En segundo lugar, compara la información de varios países sobre el valor de las subvenciones obtenida de distintas fuentes, a saber, las estadísticas de las cuentas nacionales, los informes sobre las subvenciones nacionales y las notificaciones a la OMC. Por consiguiente, ilustra las repercusiones que tienen las diferencias en las definiciones de subvención para evaluar las que se otorgan.[166] Después de la sección del panorama general figuran tres subsecciones que se centran en sectores específicos: agricultura, industria y servicios. La cantidad y calidad de los datos disponibles para cada sector presentan diferencias considerables, siendo probablemente la información disponible para el sector agropecuario la más amplia, mientras que la relativa al sector de los servicios difícilmente se puede utilizar para un análisis estadístico. Muchos de los resultados presentados en el informe se han interpretado cuidadosamente, dadas las limitaciones metodológicas y la cobertura incompleta de la información correspondiente.

1. PANORAMA GENERAL

La información normalizada más amplia sobre las "subvenciones" se encuentra en las estadísticas de las cuentas nacionales (Comité Norteamericano de Calibración, NACC), en las que figuran datos de los países de todo el mundo. La definición de subvención utilizada en las estadísticas del NACC se ha examinado con bastante detalle en la sección B del presente informe. Allí se señaló que esta definición de subvención es bastante restrictiva, por ejemplo debido a que solamente comprende una forma particular de subvención, es decir, los pagos directos del Estado. Otras subvenciones, como las concesiones fiscales y las garantías de préstamos, no están incluidas. Por otra parte, en principio están incluidos todos los niveles de la administración pública y todos los sectores.

166 En la sección B se han analizado distintas definiciones de subvenciones.

Las fuentes básicas de datos sobre las subvenciones tal como se definen en las estadísticas de las cuentas nacionales son las siguientes: a) los datos de las estadísticas de las cuentas nacionales de la OCDE que se suministran en Olisnet, b) el volumen de las estadísticas de las cuentas nacionales de las Naciones Unidas, y c) las fuentes nacionales. Las fuentes nacionales proporcionan en algunos casos un desglose de las subvenciones por industrias y por funciones que no se encuentra en los datos procedentes de fuentes internacionales. En ocasiones también se da un desglose por nivel de administración (federal/central, estatal y local). Es raro un desglose en el que se combine el nivel industrial y estatal. En esta sección se han utilizado estadísticas de las cuentas nacionales procedentes de los países para ofrecer información sobre el desglose sectorial de las subvenciones nacionales. Esta información sólo está disponible para un pequeño número de países, entre ellos Alemania, el Brasil, Colombia y la India.

La segunda fuente de información sobre las subvenciones nacionales son las estadísticas de las finanzas públicas. El Anuario de estadísticas de las finanzas públicas (EFP) del Fondo Monetario Internacional (FMI) proporciona información concisa sobre las subvenciones en una forma de presentación normalizada. Además de figurar en él las estadísticas globales de la administración pública, este conjunto de datos se desglosa en las categorías de administración central (federal), estatal y local. En la mayoría de los casos predominan las subvenciones federales, pero en algunas ocasiones son menos de la mitad del total (por ejemplo, en el Canadá). Las subvenciones registradas de acuerdo con el Anuario de EFP 2001 son equiparables en gran medida a las obtenidas en el marco del sistema de cuentas nacionales (para los países desarrollados). Las fuentes nacionales de las finanzas públicas suministran a menudo estadísticas aun más detalladas que las que se publican internacionalmente, pero no siempre está garantizada la normalización de esta información.

Además de las estadísticas del NACC y el Anuario de EFP, también se pueden encontrar estudios nacionales y supranacionales sobre subvenciones en todo el sistema económico. Solamente son públicos dichos estudios para un número muy limitado de países, como Australia (Comisión de Productividad, Examen del comercio y la asistencia), Alemania (Ministerio de Hacienda, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen) y a nivel supranacional la Unión Europea (Comisión Europea, Marcador de ayudas estatales). Estos estudios tienen la ventaja de que ofrecen abundante información detallada no disponible en los datos de las estadísticas del NACC y el Anuario de EFP, razón principal por la que se incluye esta información en el presente informe. Por consiguiente, las frecuentes referencias a las subvenciones en Australia, la Unión Europea y, en menor medida, Alemania se deben totalmente al hecho de que el público general tiene fácil acceso a información detallada y amplia sobre ellas.

En cuanto a las notificaciones de los Miembros de la OMC, el Acuerdo SMC, el Acuerdo sobre la Agricultura y el artículo XVI del GATT de 1994 les exigen que suministren información acerca de su utilización de las subvenciones. Los Miembros deben presentar una notificación de todas las subvenciones específicas a intervalos periódicos. Además, deben notificar todas las demás subvenciones "que tengan directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera del territorio del Miembro que concede o mantiene las subvenciones, o reducir las importaciones de este producto en su territorio", con arreglo al artículo XVI del GATT de 1994. Por consiguiente, en principio las notificaciones a la OMC representan una fuente de información de características únicas sobre la utilización de las subvenciones.

Ciertas subvenciones son recurribles o están prohibidas en virtud de los Acuerdos de la OMC. No cabe duda de que los Miembros son conscientes de esto cuando efectúan sus notificaciones. Del párrafo 7 del artículo 25 del Acuerdo SMC parece deducirse que se alienta a los Miembros a suministrar información, ya que deja claro que la notificación de una medida no prejuzga su condición jurídica en virtud del GATT de 1994 y del Acuerdo SMC ni sus efectos en virtud de este Acuerdo o la naturaleza de la propia medida. A pesar de todo, hay un número significativo de Miembros de la OMC que no cumplen sus obligaciones de notificación a los intervalos establecidos. Esta y otras reservas con respecto a la calidad de la información cuantitativa suministrada en las notificaciones a la OMC en virtud del Acuerdo SMC se explican con más detalle en el recuadro 13.

Recuadro 13: Nota técnica sobre la compilación de datos cuantitativos de las notificaciones a la OMC con arreglo al Acuerdo SMC

En virtud del párrafo 1 del artículo 25 del Acuerdo SMC y el artículo XVI del GATT de 1994, los Miembros de la OMC deben suministrar información acerca de la utilización de subvenciones en su territorio. Los Miembros deben presentar una notificación nueva y completa de todas las subvenciones específicas cada tres años, con notificaciones actualizadas en los años intermedios. La frecuencia de las notificaciones se examinó en el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias en mayo de 2001 y los Miembros convinieron en que sus recursos se utilizarían mejor dando la máxima prioridad a la presentación de notificaciones nuevas y completas cada dos años e insistiendo menos en el examen de las notificaciones anuales de actualización.

No todos los Miembros cumplen las prescripciones en materia de notificación con la frecuencia prevista. Hay 29 de los 149 Miembros actuales de la OMC que hasta el momento no han presentado ninguna notificación en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 25 del Acuerdo SMC o el artículo XVI del GATT de 1994. En este grupo figuran sobre todo PMA como Bangladesh y Tanzanía, pero también otros que no son menos adelantados, como Kenya, Kuwait y Malta. Otros Miembros no proporcionan información cuantitativa sobre los programas de subvenciones o no presentan esta información de manera sistemática, como ocurre con Chile, Colombia, México y Nueva Zelandia. Por consiguiente, en la mayor parte de los años solamente se dispone de información de menos de la mitad de los Miembros de la OMC.[1]

En la información utilizada para el presente informe solamente se tienen en cuenta los programas sobre los cuales hay datos cuantitativos. El párrafo 3 del artículo 25 establece que los Miembros deben suministrar información sobre el valor de las subvenciones por unidad o, "cuando ello no sea posible, la cuantía total o la cuantía anual presupuestada para esa subvención". No obstante, los Miembros indican con frecuencia en sus notificaciones que no hay ninguna información disponible sobre el valor de la subvención. El valor "por unidad" de las subvenciones es el que tiene probablemente el mayor valor informativo para los interlocutores comerciales, puesto que indica la medida en que las subvenciones pueden afectar a los costos de los competidores en los países que las otorgan y/o los precios de mercado consiguientes. En cambio, en esta sección se utiliza información sobre las sumas anuales presupuestadas para los programas de subvenciones, ya que ésta facilita la comparación con la información de otras fuentes de datos. El párrafo 3 del artículo 25 también exige a los Miembros que presenten una evaluación de los efectos de las subvenciones en el comercio. Sin embargo, esta información no se proporciona casi nunca.

En general, la información cuantitativa suministrada en las notificaciones se caracteriza por la falta de claridad y coherencia, por ejemplo con respecto a la unidad y/o la moneda que se han utilizado en la medición. También se tiene la impresión de que no todos los programas se notifican de manera sistemática, puesto que algunos pueden desaparecer y reaparecer repentinamente en las notificaciones. Así pues, la compilación de la información que figura en las notificaciones ha exigido un grado considerable de interpretación, y el análisis que se presenta de esos datos se debe leer con cautela.

1 No se puede concluir que los Miembros que no facilitan ninguna información sobre las subvenciones en un año concreto no otorguen ninguna subvención en ese año. Es más, el párrafo 6 del artículo 25 del Acuerdo SMC estipula que los Miembros que consideren que no otorgan ninguna subvención específica deben informar a la Secretaría de la OMC por escrito. Albania, por ejemplo, notificó que: "De conformidad con el párrafo 1 del artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y el párrafo 1 del artículo XVI del GATT de 1994, el Gobierno de Albania desea notificarle que Albania no concede ni mantiene en su territorio ninguna subvención en el sentido del párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, que sea específica en el sentido del artículo 2 de dicho Acuerdo, o que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de su territorio o reducir las importaciones en su territorio, en el sentido del párrafo 1 del artículo XVI del GATT de 1994." (G/SCM/N/123/ALB).

a) Examen preliminar de la incidencia de las subvenciones en una perspectiva histórica y entre países

La descripción de la evolución y la estructura de las subvenciones que se presenta a continuación se basa en la información proporcionada en el NACC. En cada caso se indicará la información procedente de otras fuentes. Para valorar los resultados que se presentan a continuación hay que tener presentes las limitaciones de los datos sobre las subvenciones basados en las estadísticas del NACC.

Además de la cuantía absoluta de los desembolsos en concepto de subvenciones, tiene un gran interés su evolución histórica por países y en todo el mundo. Con respecto a la cuantía absoluta, parece que 21 países desarrollados gastaron en subvenciones cerca de 250.000 millones de dólares EE.UU. en 2003. Los gobiernos de todo el mundo proporcionaron más de 300.000 millones de dólares EE.UU. Por lo que se refiere a la tendencia a largo plazo de los niveles de las subvenciones nacionales, se puede presentar la proporción de las subvenciones con respecto al PIB para la mayoría de los países desarrollados desde el decenio de 1960, y en algunos casos incluso desde el de 1950 (cuadro 6). Si se examinan los promedios de esta proporción de las subvenciones por decenios, se comprueba que los de 1970 y 1980 fueron períodos con una proporción de subvenciones con respecto al PIB considerablemente superior a la del decenio de 1960 o del decenio de 1990. En este último decenio y en el período 2000-04, las proporciones de las subvenciones con respecto al PIB disminuyeron notablemente con respecto a los niveles predominantes en los decenios de 1970 y 1980 en la UE (15), Noruega, el Canadá y el Japón. En los Estados Unidos dicha proporción se mantuvo bastante estable. Durante todo el período comprendido entre 1960 y 2004, el nivel de las subvenciones (medidas por el NACC) en los Estados Unidos, de alrededor del 0,5 por ciento del PIB, siempre fue inferior al de las de los demás países desarrollados. Los países europeos notificaron un nivel de subvenciones mucho más elevado, mientras que el Japón ocupa una posición intermedia entre los Estados Unidos y la UE. El nivel de las subvenciones del Canadá fue bastante parecido al de la UE, mientras que los de Noruega y Suiza fueron superiores a éste.

Cuadro 6
Evolución a largo plazo de los niveles de las subvenciones en los países desarrollados: 1950-2004
(porcentajes, subvenciones como proporción del PIB)

	1950-60	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-04
Alemania	0,5	1,4	2,2	2,2	2,0	1,5
Austria	...	2,0	2,3	2,9	2,9	3,1
Bélgica	...	2,0	3,3	3,5	2,1	1,5
España	...	...	1,2	2,3	1,9	1,1
Francia	...	...	2,2	2,8	1,8	1,3
Italia	...	...	2,5	3,4	1,9	1,1
Reino Unido	1,8	1,9	2,4	1,9	0,8	0,6
Suecia	...	...	2,8	4,6	3,9	1,5
UE (serie de 12 incorporados)	...	...	2,2	2,8	2,0	1,4
UE (serie de 15 incorporados)	...	...	2,3	2,8	1,9	1,2
Noruega	4,5	3,9	5,2	4,5	3,7	2,2
Suiza	...	...	...	...	4,1	4,0
Australia	...	...	1,1	1,6	1,3	1,3
Japón	0,4	0,8	1,3	1,2	0,8	0,8
Canadá	0,4	...	1,6	2,4	1,3	1,2
Estados Unidos	0,1	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4

Nota: Para 1950-60 no siempre se ha cubierto el período completo. Alemania se refiere a Alemania Occidental hasta 1989.
Fuente: OCDE, National Accounts Statistics.

Por lo que se refiere a la evolución más reciente de las subvenciones, desde el año 2000 los datos disponibles de las cuentas nacionales indican niveles bastante estables, los más bajos conocidos. La proporción media de las subvenciones con respecto al PIB (ponderada en función del valor) para los países desarrollados se mantuvo en el 1 por ciento o ligeramente por debajo en todos los años comprendidos entre 1998 y 2003. La proporción

media de la UE (15) se estabilizó en el nivel más bajo de todos los tiempos de 1,2 por ciento en 2000-02, y subió al 1,6 por ciento en 2003. En Australia, la proporción se mantuvo estable en el 1,3 por ciento durante el período 2000-03. En los Estados Unidos, la proporción de las subvenciones alcanzó un punto máximo en 2001 (debido en parte a las de carácter especial otorgadas a las líneas aéreas estadounidenses), pero en 2004 el valor nominal había descendido por debajo del nivel alcanzado en el año 2000. En el Japón, la proporción llegó al 0,9 por ciento en el año 2000 y se mantuvo sin cambios en el 0,8 por ciento en 2001-03. También se confirma la estabilidad de los niveles de las subvenciones si se examina el valor aritmético mediano y el promedio de su proporción con respecto al PIB en todos los países desarrollados, que se mantuvo alrededor del 1,5 por ciento entre 2000 y 2003.

Para los países en desarrollo la información es más dispersa. Por consiguiente, no es posible llegar a una conclusión general, aunque los datos fragmentarios disponibles parecen indicar que la evolución no es uniforme. En el caso del Brasil, la proporción disminuyó entre los años 2000-01 y 2002-03 (del 0,4 al 0,2 por ciento), mientras que en el caso de la India aumentó del 2,5 por ciento como promedio para los ejercicios económicos de 1999-2000 y 2000-01 al 2,9 por ciento como promedio para los de 2002-03 y 2003-04.

Cuadro 7
Panorama de las subvenciones en todo el mundo como proporción del gasto público y el PIB, 1998-2002
(porcentaje)

	Proporción del GCFAP[a]	Proporción del PIB
Todos los países (69)		
Mediana	5.5	0.9
Media	6.6	1.2
Máxima	36.1	5.7
Mínima	0.2	0.0
Países desarrollados (22)		
Mediana	6.7	1.4
Media	8.2	1.5
Máxima	36.1	4.1
Mínima	0.9	0.2
Países en desarrollo (31)		
Mediana	3.3	0.5
Media	4.4	0.6
Máxima	21.0	2.6
Mínima	0.2	0.0

[a] Gasto en consumo final de la administración pública.
Fuente: OCDE, National Accounts Statistics, Naciones Unidas, Estadísticas de las cuentas nacionales, FMI, Informes del personal, consultas del artículo 4 y estadísticas nacionales

A menudo se parte de la hipótesis de que los niveles de las subvenciones de los países en desarrollo son inferiores a los de los países desarrollados. En efecto, tomando como base los datos de las cuentas nacionales para los años comprendidos entre 1998 y 2002, la proporción de las subvenciones con respecto al gasto público total y al PIB en los países en desarrollo parece ser inferior a la de los países desarrollados, como se ilustra en el cuadro 7 (y el cuadro 1 del apéndice). Al examinar una muestra de 22 países desarrollados y 31 en desarrollo, se comprobó que el promedio aritmético de la proporción de ese período era del 0,6 por ciento para los países en desarrollo, menos de la mitad del correspondiente a la muestra de países desarrollados (1,4 por ciento). La diferencia entre los países en desarrollo y desarrollados también es pronunciada para la proporción de las subvenciones con respecto al gasto público (4,4 y 8,2 por ciento respectivamente).[167]

Otorgan subvenciones las administraciones central, estatal o local, y en ocasiones son incluso de ámbito supranacional. En el año 2003 se observó una gran variación en la importancia relativa de las subvenciones de la administración central dentro de las públicas totales, como se ilustra en el cuadro 2 del apéndice.[168] Por consiguiente, es importante ser conscientes del nivel de administración abarcado en un examen específico de las subvenciones. En algunos países corresponde a la administración federal más del 90 por ciento de los gastos totales en subvenciones (por ejemplo los Estados Unidos, Finlandia y Portugal), mientras que en otros le corresponde menos de la mitad (por ejemplo, el 25 por ciento en el Canadá, el 35 por ciento en Alemania y el 49 por ciento en Bélgica y el Japón). En la mayoría de los países examinados, la proporción de la administración federal en los gastos totales en subvenciones es del orden del 60 al 70 por ciento (por ejemplo Francia, Italia,

167 Para los países desarrollados, el promedio ponderado de la proporción de la subvención es significativamente inferior al promedio aritmético de dicha proporción, ya que la importancia de las grandes economías con una proporción baja (por ejemplo los Estados Unidos y el Japón) es mayor que en el cálculo del promedio simple. En el período 1998-2002, el promedio de la proporción de la subvención con respecto al PIB en los países desarrollados fue del 1,5 por ciento, mientras que el promedio ponderado fue del 0,95 por ciento.

168 Las subvenciones "generales" se refieren a la cuantía total de las subvenciones en la terminología de las fuentes estadísticas pertinentes del FMI.

los Países Bajos y el Reino Unido). También en este caso es más difícil obtener datos de los países en desarrollo, especialmente para los últimos años. En el caso del Brasil y la India, la proporción de la administración federal en el gasto total en subvenciones fue del 77 y el 55 por ciento respectivamente.[169]

Una de las principales diferencias entre los datos relativos a las subvenciones suministrados por el NACC y los informes sobre las subvenciones (supra)nacionales es la manera de tratar las concesiones fiscales. Con el fin de tener una primera estimación aproximada de la importancia relativa de las donaciones directas y las concesiones fiscales en las subvenciones totales, hay que examinar los estudios especiales en los que se describen tanto las donaciones como las concesiones fiscales. En el caso de Australia (y para la limitada serie de sectores y dependencias gubernamentales examinados), parece que las subvenciones en forma de preferencias fiscales son tan importantes como los pagos directos notificados como asignaciones presupuestarias. En Alemania, la proporción de las preferencias fiscales en las subvenciones totales fue del 46 por ciento para todas las dependencias gubernamentales y casi de dos tercios sólo a nivel federal.[170] En el caso de la UE, la mayor parte de las subvenciones otorgadas por los Estados miembros al sector manufacturero y los servicios consisten en donaciones (el 67 por ciento en el período 2001-03).[171] Las exenciones y las moratorias fiscales representan el 25,3 por ciento y el resto consisten en préstamos en condiciones favorables, garantías y participación en el capital social. Sin embargo, hay diferencias significativas entre los Miembros de la UE en cuanto al uso de los diversos instrumentos.

b) ¿Cuál es la cuantía de las subvenciones de los países de acuerdo con las distintas fuentes de datos?

La comparación de la información sobre la utilización de las subvenciones que suministran las distintas fuentes de datos es una labor interesante en sí misma, puesto que ilustra lo mucho o poco que se conoce realmente acerca de la incidencia de las subvenciones. En esta subsección se establece una comparación entre la información procedente de las estadísticas del NACC, los exámenes de las subvenciones de un determinado número de países y las notificaciones a la OMC. Por consiguiente, esta comparación también sirve para poner de manifiesto en qué medida cumple la obligación de notificación en el marco de la OMC su finalidad de conseguir que haya transparencia en la utilización de las subvenciones.

i) Incidencia a nivel nacional y supranacional

Al comparar la información procedente de fuentes alternativas de datos, es necesario tener presentes las distintas definiciones de subvención. A priori resulta difícil determinar si la definición de las subvenciones en el NACC es más amplia o más restringida que la utilizada en los exámenes de las subvenciones (supra)nacionales mencionados anteriormente. En el caso del informe sobre las subvenciones del Gobierno alemán, todas las comprendidas en las estadísticas del NACC figuran también en el examen de las subvenciones, y se facilita asimismo el componente de subvenciones de las preferencias fiscales. Por consiguiente, el nivel global de las subvenciones indicado en el panorama resumido del informe sobre las subvenciones es significativamente superior al que se indica en las estadísticas de las cuentas nacionales alemanas (por ejemplo, para el año 2000, en el estudio del Gobierno se indica un valor de las subvenciones de 59.400 millones de euros, mientras que en el del informe sobre los datos del NACC es de sólo 40.700 millones de euros). Con respecto a las subvenciones de la administración federal, en los datos del NACC figuran subvenciones por un valor de 10.500 millones de euros en el año 2000, mientras que en el examen de las subvenciones la cuantía es de 23.100 millones de euros, incluidas las preferencias fiscales.

En el Examen del comercio y la asistencia de 2003-04 de la Comisión de Productividad australiana se excluyen todas las subvenciones que se considera que no causan distorsión en la competencia. También están excluidas

169 La elevada variación observada en la proporción de la administración federal con respecto al gasto total en subvenciones debe servir de advertencia para todos los que estudian programas detallados de gasto en subvenciones exclusivamente a nivel federal. A este respecto, el examen detallado de la Comisión de Productividad australiana sobre la ayuda presupuestaria solamente facilita información acerca de la mitad de las subvenciones otorgadas por dependencias gubernamentales en Australia (los autores del informe señalan debidamente la cobertura restringida).

170 Datos del año 2002, véase 19 Subventionsbericht, página 27, cuadro 9.

171 Véase el gráfico 5 del Marcador de ayudas estatales de la UE de la primavera de 2005.

casi todas las subvenciones de nivel estatal y local, que en el ejercicio económico de 2002-03 representaron la mitad de las subvenciones registradas en las estadísticas del NACC (véase el cuadro 2 del apéndice). Las exclusiones del informe de la Comisión de Productividad superaban con mucho el valor de las adiciones en forma de ventajas/exenciones fiscales (véase el cuadro 8).[172]

Cuadro 8
Gasto en subvenciones de acuerdo con distintas fuentes, 1998-2002
(promedios del período, miles de millones de dólares)

	Datos de las cuentas nacionales (NACC)	Examen nacional/ supranacional	Notificaciones a la OMC
Países desarrollados			
Australia	4,7	2,3 [a]	0,3
Alemania	33,7	56,9 [c]	3,1
Canadá	7,7	...	0,9
Estados Unidos (federal)	41,5	...	16,2
Estados Unidos (total)	43,5	...	16,3
EU (15) - nivel comunitario	...	...	82,4
EU (15) - nivel de miembros	...	80,3 [b]	13,9
EU (15) - total	109,0	...	96,3
Japón	34,3	...	4,2
Noruega	4,1	...	2,9
Suiza	10,8	...	0,7
Economías en desarrollo			
Brasil	2,0	...	1,7
China	13,2 [d]	...	...
Corea, República de	1,0	...	1,3
India	12,2	...	...
Sudáfrica	0,9	...	...

[a] Sobre todo a nivel federal, no todos los sectores.

[b] Incluidas las subvenciones a los ferrocarriles estimadas en parte.

[c] Todos los niveles de la administración (incl. UE) y todos los sectores.

[d] Nivel estatal. Correspondiente a 2000-02.

Fuente: Bundesministerium der Finanzen (2003), Comisión Europea (CE) (2005a), FMI (2005), Comisión de Productividad (2004) y OMC.

La definición de "gobierno" en el Acuerdo SMC es bastante amplia y comprende todas las entidades administrativas de nivel federal, estatal y local, y también cualquier otro "organismo público". Como se ha indicado en la sección B, las diversas formas de subvenciones que abarca la definición contenida en el Acuerdo SMC también son bastante amplias, ya que se incluyen las transferencias directas de fondos, las concesiones fiscales y las posibles transferencias directas. En la definición también está incluida la segunda categoría de subvenciones, es decir, "cuando un gobierno proporcione bienes o servicios -que no sean de infraestructura general- o compre bienes", en la terminología del Acuerdo SMC. Las notificaciones en virtud del Acuerdo SMC solamente comprenden los bienes. Las subvenciones a las industrias de servicios no están comprendidas en las prescripciones de la OMC en materia de notificación.[173] Hay pruebas empíricas que demuestran que las subvenciones al sector de los servicios forman una parte importante de las subvenciones gubernamentales notificadas en las estadísticas del NACC o las estadísticas de las finanzas públicas.[174] Al comparar los datos sobre las subvenciones suministrados en las notificaciones a la OMC con los que figuran en las estadísticas del

[172] Hay que reconocer que la Comisión de Productividad añade una estimación sobre el equivalente de subvenciones de la estructura arancelaria que puede ser bastante sustancial para algunos sectores. Sin embargo, el elemento de subvención de los aranceles no está disponible para otros países, por lo que queda excluido de nuestras comparaciones.

[173] Algunas notificaciones sí contienen información sobre las subvenciones a los sectores de servicios. Sin embargo, su valor suele ser insignificante en ellas.

[174] Las empresas de las industrias de servicios alemanas (privadas y públicas) recibieron dos tercios (23.800 millones de euros) de todas las subvenciones otorgadas a empresas residentes en 2003. (Fuente: Oficina Federal de Estadística, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Produktions und Importabgaben sowie Subventionen. Gliederung nach Wirtschaftsbereichen, 2005.)

NACC, hay que recordar que la definición de gobierno es semejante en ambos, pero el primero abarca más formas de subvenciones, en particular las preferencias fiscales, mientras que las estadísticas del NACC tienen una cobertura sectorial significativamente mayor, debido a la inclusión de las industrias de servicios. Además, los datos de las notificaciones se limitan en principio a "subvenciones específicas", lo cual puede significar que tal vez no siempre estén incluidas las subvenciones horizontales, es decir, las no destinadas explícitamente a un sector. Al interpretar la información cuantitativa que se presenta aquí sobre las notificaciones a la OMC, es necesario tener presentes varias cuestiones técnicas, que se explican en el recuadro 12.

La comparación de los datos sobre las subvenciones procedentes de diversas fuentes para el período 1998-2002 no sólo pone de manifiesto grandes discrepancias, sino que también plantea cuestiones acerca de la integridad de las notificaciones de los Miembros de la OMC (véase el cuadro 8). Con respecto a los Estados Unidos, el promedio del valor anual notificado para el período de cuatro años, con inclusión de las subvenciones estatales y locales, fue de 16.300 millones de dólares EE.UU., menos de la mitad del valor notificado en las cuentas nacionales (43.500 millones de dólares EE.UU.). En el Japón, las notificaciones dan una cifra de 4.200 millones de dólares EE.UU. en subvenciones, mientras que la de las cuentas nacionales es de 34.300 millones de dólares EE.UU. Australia notifica a la OMC subvenciones por un valor de 300 millones de dólares EE.UU., mientras que en las estadísticas del NACC se elevan a 4.700 millones de dólares EE.UU. Para la UE (15), las notificaciones ascienden a 96.300 millones de dólares EE.UU. (combinadas las comunitarias y las de los distintos Miembros), no muy lejos de la cifra de las estadísticas del NACC, de 109.000 millones de dólares EE.UU., y del valor del Marcador de la UE (que excluye las subvenciones comunitarias), de 80.300 millones de dólares EE.UU. Como se ha indicado, la exclusión de los servicios en las prescripciones de notificación y la falta de cuantificación de muchos programas de subvenciones en las notificaciones contribuyen de manera importante a las discrepancias.

ii) Asignaciones sectoriales

En los datos resumidos de las cuentas nacionales rara vez se presenta el desglose de las subvenciones por industrias. Esta información se encontró en las estadísticas del NACC para un pequeño número de países (por ejemplo, Alemania, el Brasil, Colombia y la India). Para los Estados Unidos solamente se publica un desglose muy general en cinco grupos de industrias. Se preparan informes periódicos específicos sobre las subvenciones por industrias por lo menos en dos países (Alemania y Australia) y la Comisión de la UE los prepara sobre las subvenciones que otorgan los Estados miembros. El análisis del desglose de estos informes por industrias no es una tarea sencilla. En primer lugar, a menudo hay diferencia entre las subvenciones totales otorgadas y la suma desglosada por industrias, ya que algunas subvenciones no son específicas para una industria particular, sino de carácter general. A veces estas subvenciones reciben el nombre de "horizontales". En segundo lugar, las posibilidades de comparar los distintos informes sobre las subvenciones y los datos procedentes de las estadísticas del NACC son bastante limitadas, debido a las diferencias en la definición de subvención, como ya se ha indicado.

Dada la presente situación, es imposible presentar una estimación sobre el desglose sectorial de las subvenciones mundiales. No obstante, se pueden obtener algunas indicaciones sobre la distribución de las subvenciones por sectores. La primera observación que se puede hacer es que los datos disponibles indican una gran variación en la distribución sectorial de las subvenciones entre los países. En Colombia y el Brasil, los datos indican una proporción baja para la agricultura (menos del 20 por ciento) y alta para los servicios (más del 50 por ciento). En la India, los datos muestran una proporción muy elevada de subvenciones agrícolas (más del 50 por ciento), seguidas de la industria (alrededor de un quinto) y los servicios (alrededor de un octavo).[175]

Entre los Miembros de la UE, la proporción de las industrias en las subvenciones nacionales presenta diferencias sustanciales (excluidas las subvenciones otorgadas por la UE directamente, que se orientan a la agricultura y la pesca). De acuerdo con los datos del Marcador de la UE, la ayuda pública global, que excluye las subvenciones al transporte por ferrocarril, proporcionada por los Estados miembros se centra en el sector industrial (más de

[175] India, Oficina Central de Estadística (CSO), Estadísticas de las Cuentas Nacionales 2005, sitio Web http://mospi.nic.in/mospi_cso_rept_pubn.htm, consultado en enero de 2006. En la distribución sectorial en la India solamente se han tenido en cuenta las subvenciones para "servicios económicos", que abarcan más del 90 por ciento de todas las subvenciones notificadas en las Estadísticas de las Cuentas Nacionales de la India.

dos tercios en 2003). Dentro de la industria, la mayor parte de la ayuda se destina al sector manufacturero, pero en algunos casos también corresponde una proporción elevada a las subvenciones al carbón. La proporción de las subvenciones a los servicios es pequeña (menos del 10 por ciento en el nivel combinado de los países). Portugal es un caso único entre los Miembros de la UE, con una proporción de casi dos tercios para los servicios (véase el cuadro 3 en la actualización del Marcador de la UE de la primavera de 2005, página 16). Si se suman las subvenciones otorgadas por la UE (que se orientan a la agricultura y la pesca), la importancia de la agricultura registra un aumento sustancial y la de los servicios se reduce aun más.

El Examen anual del comercio y la asistencia de la Comisión de Productividad australiana da algunos detalles sobre la distribución sectorial de las subvenciones. Si se excluyen las que no están asignadas por sectores, se comprueba que las subvenciones australianas van en gran medida al sector industrial (en particular a los vehículos de motor), un cuarto a la agricultura y un quinto a los servicios.[176]

Las notificaciones a la OMC también contienen información sobre la asignación sectorial de las subvenciones, que se ha utilizado para generar el cuadro 9. Con arreglo al párrafo 4 del artículo 25, los Miembros deberán ordenar sus notificaciones por productos o sectores si las subvenciones se otorgan a productos o sectores específicos. Por consiguiente, el título de un programa de subvenciones indica con frecuencia si están destinadas al sector agropecuario o a la industria. En otros casos, para clasificar la información se utilizó el nombre de la autoridad otorgante o la descripción del programa. Todos los programas que no se pudieron asignar con claridad al sector agropecuario o bien al industrial se clasificaron como "programas horizontales". Esta categoría comprende, por ejemplo, los programas regionales y de investigación y desarrollo.

Cuadro 9
Asignación sectorial de las subvenciones notificadas por determinados Miembros de la OMC, promedio 1999-2002
(porcentajes)

	Agricultura	Industria	Horizontal
Australia	30	51	19
Comunidades Europeas	42	8	50
UE (15)	1	19	80
Japón	78	22	0
Estados Unidos	60	8	32

Fuente: OMC.

El desglose sectorial de las subvenciones que figura en las notificaciones pone de manifiesto que corresponde a la agricultura una parte mucho mayor que a la industria en las subvenciones totales para la UE (15) a nivel comunitario, el Japón y los Estados Unidos. Sin embargo, en Australia la industria absorbe la mayor parte. La importancia de las subvenciones horizontales también varía mucho, desde nula en el Japón hasta la mitad en el caso de la UE (15).

c) Conclusiones

En resumen, la elección del criterio para medir las subvenciones (NACC, exámenes específicos o notificaciones a la OMC) tiene una influencia significativa no sólo en su nivel, sino también en su composición por industrias o instrumentos (donaciones o preferencias fiscales). Dada la incertidumbre que rodean las estimaciones de las subvenciones en toda la economía, es probable que las fuentes de datos específicos de la industria, como las de la agricultura y la pesca, sean las más fidedignas para el análisis económico.

La comparación que se presenta en esta sección de las notificaciones de los Miembros de la OMC con datos sobre las subvenciones procedentes de otras fuentes plantea cuestiones acerca de la integridad de dichas notificaciones. En consecuencia, cabe preguntarse si la prescripción en materia de notificaciones ha alcanzado hasta el momento su objetivo de aumentar la transparencia con respecto a la utilización de las subvenciones por los Miembros de la OMC.

[176] Los datos se refieren al ejercicio económico de 2003-04. Véase el cuadro 2.1 del Examen del comercio y la asistencia 2003-04.

Cuadro 1 del apéndice
Subvenciones, gasto público y PIB, 1998-2002
(porcentaje, promedio del período)

País	Subvenciones como % del gasto público Promedio	Subvenciones como % del PIB
Países desarrollados		
América del Norte		
Canadá	5,8	1,1
Estados Unidos	3,1	0,5
Europa		
Alemania	8,7	1,7
Austria	16,4	3,0
Bélgica	6,9	1,5
Bulgaria	11,7	2,0
Dinamarca	8,6	2,2
Eslovaquia	11,7	2,3
España	6,5	1,1
Estonia[a]	5,1	1,1
Finlandia	7,1	1,5
Francia	5,6	1,3
Grecia	0,9	0,2
Hungría	7,6	1,7
Irlanda	5,4	0,8
Islandia	7,1	1,7
Italia	6,6	1,2
Letonia	5,3	1,1
Lituania	4,2	0,9
Luxemburgo	9,6	1,6
Noruega	11,7	2,3
Países Bajos	6,5	1,5
Polonia	4,3	0,7
Portugal	6,9	1,4
Reino Unido	2,8	0,5
República Checa[a]	12,7	2,8
Suecia	6,4	1,8
Suiza	36,1	4,1
Unión Europea (25)	6,8	1,5
Asia		
Australia	6,7	1,2
Japón	4,9	0,8
Comunidad de Estados Independientes (CEI)		
Armenia	6,1	0,7
Azerbaiyán	8,7	1,3
Belarús	28,1	5,7
Federación de Rusia	14,9	2,5
Kazajstán	1,3	0,1
Kirguistán	4,1	0,8
República de Moldova	8,1	1,4
Ucrania	11,3	2,3

País	Subvenciones como % del gasto público Promedio	Subvenciones como % del PIB
Países en desarrollo		
México	3,3	0,4
América del Sur y Central		
Antillas Neerlandesas[c]	3,3	0,8
Aruba[b]	1,1	0,2
Brasil	1,8	0,3
Chile[a]	3,6	0,4
Colombia[a]	3,4	0,7
Costa Rica	6,8	0,9
El Salvadore	0,2	0,0
Panamá	3,2	0,5
Rep. Bolivariana de Venezuela	3,1	0,2
Trinidad y Tabago[a]	7,0	0,9
África		
Benin[c]	0,9	0,1
Botswana	1,6	0,5
Cote d'Ivoire[b]	3,9	0,6
Kenya	0,3	0,1
Marruecos[a]	10,8	1,8
Mozambique[a]	1,0	0,1
Namibia[a]	1,2	0,3
Nigeria[d]	0,2	0,0
Sudáfrica	3,9	0,7
Túnez	10,3	1,6
	0,0	0,0
Oriente Medio	0,0	0,0
Irán, República Islámica del	11,7	1,6
Israel	2,6	0,7
Kuwait[c]	1,2	0,3
Omán[a]	0,6	0,1
Qatar[a]	0,4	0,1
Asia (economías en desarrollo)		
China[e]	5,7	1,1
Corea, República de	1,7	0,2
Filipinas	2,4	0,3
India	21,0	2,6
Malasia	7,9	1,0
Mongolia[b]	0,7	0,3
Sri Lanka	4,8	0,7
Tailandia	3,8	0,4
Taipei, Chino	3,8	0,5

[a] Promedio de 1998-2001; [b] Promedio de 1998-2000; [c] Promedio de 1998-99; [d] Promedio de 1999-2002; [e] Promedio de 2000-02.
Fuente: OCDE, National Accounts Statistics; Naciones Unidas, Estadísticas de las cuentas nacionales; FMI, Informes del personal, consultas del artículo 4 y estadísticas nacionales.

Cuadro 2 del apéndice

Subvenciones de la administración pública y central en determinados países en 2003

(porcentajes)

	Año	Subvenciones como proporción del PIB		Proporción de la administración central en las subvenciones públicas totales
		Administración pública	Administración Central	
Países desarrollados				
Estados Unidos	2003	0,4	0,4	99,7
Canadá	2003	1,2	0,3	25,4
Australia	2003	1,3	0,7	51,1
Japón (ej. econ.)	2003	0,8	0,4	48,9
Zona del euro				
Alemania	2003	1,4	0,5	35,0
Austria	2002	2,8	1,6	58,5
Bélgica	2002	1,6	0,8	49,4
España	2002	1,1	0,6	56,1
Finlandia	2003	1,3	1,3	94,0
Francia	2003	1,3	0,8	56,4
Italia	2000	1,2	0,7	56,5
Países Bajos	2003	1,4	0,8	58,7
Portugal	2001	1,3	1,2	92,2
Dinamarca	2003	2,1	1,7	78,0
Islandia	2002	1,8	1,4	81,8
Noruega	2003	2,6	2,3	88,5
Reino Unido	2003	0,7	0,6	83,6
Suecia	2002	1,5	1,1	71,4
Suiza	2001	...	0,9	...
Países en desarrollo				
Brasil	2001	0,4	0,3	77,2
India	1999-2002	2,8	1,6	55,5

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics Yearbook 2004* y estadísticas nacionales.

2. INCIDENCIA DE LAS SUBVENCIONES EN LA AGRICULTURA

a) Introducción

La presente subsección sobre la subvenciones a la agricultura se divide en cinco partes principales. La primera es un examen de los diversos objetivos en materia de políticas que tratan de alcanzar los gobiernos en el sector agropecuario. En la segunda se describen la información y las bases de datos disponibles sobre las subvenciones internas y a la exportación en la agricultura. En la tercera se indican las tendencias en las subvenciones a la agricultura y las cantidades gastadas por países y por productos. La fuente primaria son las notificaciones de los Miembros de la OMC. Tratando de ir más allá de una contabilización puramente descriptiva de las subvenciones, en la cuarta parte se examinan algunas simulaciones recientes del modelo computadorizado de equilibrio general que muestran los efectos de la eliminación de las subvenciones internas y a la exportación en la agricultura sobre el bienestar. Las simulaciones nos permiten comparar la situación básica, en que se otorgan subvenciones a los productores agropecuarios (importadores o exportadores), con la hipotética, en la que se eliminan todas las subvenciones. La diferencia en los niveles de bienestar de los países entre la situación básica y la hipotética refleja la incidencia de las subvenciones en la agricultura. Por último, se ofrecen algunas observaciones conclusivas sobre la evolución probable de las subvenciones a la agricultura, dadas las tendencias observadas en este análisis y los resultados de la reciente Conferencia Ministerial de Hong Kong.

b) Por qué otorgan los gobiernos subvenciones a la agricultura

En la sección D (Objetivos de las subvenciones) se abordaron todos los objetivos importantes de los gobiernos en la concesión de subvenciones. Sin embargo, no hay ningún objetivo de los examinados en esa sección que explique completamente la ayuda que han otorgado muchos gobiernos a los productores agropecuarios. Más bien se trata de una combinación de los objetivos que han motivado el suministro de ayuda financiera -redistribución, sostenimiento de los ingresos, protección del medio ambiente- con algunos otros que son propios del sector agropecuario, como la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Por otra parte, al parecer, los objetivos de política declarados no han seguido siendo los mismos, sino que han tendido a evolucionar con el paso del tiempo, como atestigua, por ejemplo, la creciente importancia que se está concediendo ahora al valor ambiental de la agricultura.

Los objetivos también pueden variar en función del nivel de desarrollo. En los países en desarrollo, las cuestiones relativas a la política agropecuaria giran en torno a preocupaciones básicas, como la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza, el desarrollo rural y la estabilización de los ingresos de exportación. En los países desarrollados puede ser que la autosuficiencia alimentaria sigue teniendo importancia, pero se presta cada vez más atención a la inocuidad de los alimentos y las prácticas agrícolas ecológicamente sostenibles. También se espera de la agricultura y la pesca que proporcionen diversos atractivos rurales y contribuyan al desarrollo comunitario (véase el recuadro 13 sobre los objetivos comunes de los Ministros de Agricultura de la OCDE).

Como ejemplo específico de la evolución de una política agrícola, se puede examinar la Política Agrícola Común (PAC) de la UE. Al principio, el objetivo principal de la PAC era garantizar la autosuficiencia en productos alimenticios básicos, en respuesta a la escasez de alimentos después de la guerra. La PAC también se consideró como un marco inicial para intensificar la cooperación y la integración entre los Estados miembros de la Comunidad Europea. La PAC era una política de subvenciones orientadas a la producción que se mantuvo hasta el decenio de 1990, período en el cual comenzaron a aparecer efectos secundarios, como enormes cantidades de carne vacuna y cereales. Esto se vio acompañado por una creciente preocupación acerca de las repercusiones de la PAC en el medio ambiente y, de manera indirecta, alarmas en relación con la salud, como la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), con el consiguiente aumento del descontento de los consumidores y los contribuyentes. La primera reforma importante de la PAC se llevó a cabo en 1992 (siendo Comisario de Agricultura Ray MacSharry) y en ella se puso en marcha un proceso encaminado a reducir los precios agrícolas garantizados con el fin de conseguir que los productos fueran más competitivos, compensando al mismo tiempo a los agricultores por las pérdidas de ingresos. La segunda reforma importante de la PAC se adoptó como parte del conjunto de medidas de la Agenda 2000. Sus principales objetivos eran los siguientes: aumentar la competitividad de los productos agrícolas; garantizar un nivel de vida aceptable

para los agricultores; crear empleos sustitutivos y otras fuentes de ingresos para los agricultores; introducir una nueva política de desarrollo rural (segundo pilar de la PAC); prestar una mayor atención a los aspectos ecológicos y estructurales; mejorar la calidad e inocuidad de los alimentos; simplificar la legislación en materia de agricultura y descentralizar su aplicación. Tras las reformas de la Agenda 2000, en una nueva revisión realizada en 2003 se trató de simplificar radicalmente la PAC con la fusión de los distintos planes de pagos directos en un pago único por explotación (PUE). A pesar de estas reformas, la persistente importancia de la PAC se ve acentuada por el hecho de que absorbe casi la mitad del presupuesto de la UE, aunque está prevista la reducción de esta proporción a un tercio en un plazo de 10 años (Leguen de Lacroix, 2004).

Recuadro 14: Objetivos comunes de los Ministros de Agricultura de la OCDE

Tal vez donde mejor se hayan reflejado las esperanzas que tienen depositadas los países desarrollados en su sector agropecuario sea en los objetivos compartidos adoptados por los Ministros de Agricultura de la OCDE en 1998:

- que responda a las señales del mercado;
- que sea eficiente, sostenible, viable e innovador, de manera que proporcione oportunidades a los productores para mejorar su nivel de vida;
- que esté más integrado en el sistema multilateral de comercio;
- que proporcione a los consumidores acceso a suministros adecuados y fiables de alimentos, que respondan a sus preocupaciones, en particular con respecto a la inocuidad y la calidad;
- que contribuya a la gestión sostenible de los recursos naturales y a la calidad del medio ambiente;
- que contribuya al desarrollo socioeconómico de las zonas rurales; y
- que contribuya a la seguridad alimentaria a nivel nacional y mundial.

Fuente: Reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial, abril de 1998, Comunicados ministeriales relativos a las políticas agrícolas.

Sin embargo, se ha registrado un cambio de la perspectiva que se refleja en las reformas de la PAC. Mientras que los agricultores tienen que ajustarse ahora a ciertas normas en materia de salud pública, sanidad animal y vegetal, medio ambiente y protección de los animales a fin de recibir el pago completo (observancia simultánea), la organización de los mercados en el sector de los productos agropecuarios sigue orientada hacia sus objetivos primarios de estabilización del mercado, garantía del nivel de vida de los agricultores y aumento de la productividad. Por consiguiente, las disposiciones de organización de los mercados siguen fijando precios indicativos (a los cuales se deben efectuar las transacciones), precios de umbral mínimos para las importaciones y precios de intervención por debajo de los cuales las autoridades compran y almacenan las cantidades producidas. También otorgan ayudas a los productores, en principio por medio de pagos únicos por explotación, que se irán reduciendo progresivamente para las grandes explotaciones hasta 2012, destinando las sumas ahorradas a las políticas de desarrollo rural. En la actualidad, la UE también sigue efectuando reembolsos a los productores que exportan al resto del mundo a fin de equiparar sus precios a los mundiales, pero se ha reconocido que la PAC debería causar menos distorsión del comercio, teniendo particularmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo (Comisión Europea, 2005b; Leguen de Lacroix, 2004).

Si bien los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo pueden tener depositadas esperanzas distintas en su sector agropecuario, varios de ellos comparten una idea semejante de que las fuerzas del mercado por sí solas no pueden alcanzar sus objetivos de política, de manera que la intervención de los gobiernos de una forma u otra, incluido el uso de las subvenciones, ha de desempeñar una función que permita alcanzar esos objetivos.

En este examen no se prescinde de la función de los factores de economía política a la hora de explicar la cuantía de las subvenciones a la agricultura. La OCDE (2003a) sostiene que existen disparidades considerables en la distribución de la ayuda a la agricultura en función del tamaño de las explotaciones, su tipo (es decir,

cultivos o ganadería) y la región. Teniendo en cuenta que una proporción elevada de la ayuda a la agricultura en los países de la OCDE está vinculada al nivel de producción o de insumos, no es sorprendente que las principales beneficiarias sean las mayores explotaciones, y a menudo las más prósperas.

En los Estados Unidos, el Grupo de Trabajo sobre el Medio Ambiente divulga en su página Web los datos sobre los pagos a las explotaciones agrícolas. Su base de datos sobre las subvenciones a las explotaciones agrícolas ("farm subsidy database") permite al usuario extraer información desglosada por nombres de los receptores, productos o códigos postales. Según el Grupo de Trabajo, el 10 por ciento de los receptores que ocupa el nivel más alto (alrededor de 312.000 grandes explotaciones, cooperativas, asociaciones y sociedades) obtiene más del 70 por ciento de la ayuda a la agricultura (más de 33.000 dólares EE.UU. al año como promedio), mientras que en 2002 dos tercios de los agricultores y granjeros de los Estados Unidos no recibieron ninguna ayuda directa del Gobierno.[177] Goodwin et al. (2004) han demostrado que una parte sustancial de los beneficios de la ayuda de los Estados Unidos a la agricultura va a parar a los terratenientes mediante un valor más elevado de las tierras y mayores tasas de arrendamiento. Ahora bien, la mayoría de los propietarios de explotaciones agrícolas (el 57 por ciento) de los Estados Unidos son sociedades no agrícolas o personas que trabajan en actividades no relacionadas con la agricultura o se han retirado de ellas. Hay una proporción significativa de propietarios de explotaciones (el 15 por ciento) que viven a más de 150 millas de la tierra que arriendan. Casi la mitad (el 42 por ciento) viven en una ciudad o una zona urbana.[178]

La Comisión Europea (2002b) suministra datos de los pagos relativos a la PAC, aunque a un nivel muy agregado. La Comisión deja la decisión de divulgar o no información detallada sobre los pagos, y en caso afirmativo en qué forma, en manos de los Estados miembros y de los organismos nacionales que distribuyen la financiación de la PAC a las entidades receptoras. Si se suman los pagos superiores a 5.000 euros en función del número de receptores y el valor, el cuadro 10 indica que, como promedio, en la UE (sin Grecia, cuyos datos disponibles son insuficientes) el 21 por ciento de los beneficiarios reciben el 82 por ciento de los pagos directos. Estos números encubren un detalle considerable. Oxfam (2005) señala que en España siete personas, como propietarios, accionistas mayoritarios o administradores de empresas y explotaciones agrícolas, recibieron en 2003 en el marco de la PAC tanto dinero (14,5 millones de euros) como 12.700 pequeñas explotaciones agrícolas españolas. Sumando la ayuda para diversas explotaciones, el estudio calcula también que una sola gran empresa recibió más de 20 millones de euros procedentes de los desembolsos de la PAC en 2003. Asimismo, en un estudio de Oxfam (2004) del sector de los cereales en Inglaterra se comprueba que las subvenciones de la PAC benefician en gran medida a algunas de las regiones agrícolas más prósperas y a los mayores propietarios de tierras. A pesar de los dificultades para obtener información de las autoridades pertinentes, se estima que el 2,5 por ciento de las explotaciones correspondiente a las de mayor tamaño absorbe alrededor del 20 por ciento de los pagos totales de subvenciones a los cereales, mientras que el 30 por ciento que corresponde a las más pequeñas recibe menos del 6 por ciento del total. En un futuro próximo la situación dependerá en gran medida de cómo apliquen los gobiernos nacionales el pago único por explotación, que en teoría está "desconectado" de la producción.

Tras la "Ley de Libertad de Información", que entró en vigor en 2004, los organismos de pagos rurales del Reino Unido publicaron las listas de los beneficiarios de la ayuda a la agricultura en el país (el 22 de marzo 2005), a las que hasta entonces no había tenido acceso el público.[179] Aunque los datos están ahora públicamente disponibles en un nivel

Cuadro 10
Distribución de los pagos directos por receptores en la Unión Europea (15)[a], 2000
(porcentajes)

Pagos en €	Proporción del valor total	Proporción del número total de receptores
Hasta 5.000	17,8	78,6
De 5.000 a 20.000	32,0	16,0
De 20.000 a 100.000	37,3	5,1
Más de 100.000	12,9	0,3
	100,0	100,0

[a] Excluida Grecia.
Fuente: Comisión Europea (2002b), disponible en http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/02/198

[177] Véase el sitio Web http://www.ewg.org/farm/findings.php, consultado el 23 de febrero de 2006.

[178] USDA (1999) y Mishra et al. (2002).

[179] Véase el sitio Web http://www.rpa.gov.uk/rpa/index.nsf/vContentByTaxonomy/ F0D124030D4B3EA78025703E00357979?OpenDocument, consultado el 1º de febrero de 2006.

completamente desglosado, a saber, por entidades beneficiarias, no resulta fácil identificar a las personas o empresas que pueden obtener pagos efectuados a varias entidades. Algunos han intentado hacerlo, concentrándose, por ejemplo, en la Familia Real.[180] Boulanger (2005) observa que, además del Reino Unido y España (para los cuales solamente se suministra información correspondiente a algunas regiones), también está públicamente disponible la información sobre los desembolsos de la PAC por beneficiarios en Dinamarca y, previa petición, en Suecia. De acuerdo con este estudio, el Gobierno neerlandés se ha comprometido a seguir el ejemplo y se han iniciado campañas en otros Estados miembros, como Alemania, Finlandia, Grecia y Polonia, para que se hagan públicos los datos sobre los pagos de la PAC. Hay países como Bélgica o Estonia que proporcionan información parcial, por ejemplo las listas de beneficiarios, sin divulgar las sumas recibidas.[181]

c) Principales fuentes de datos sobre las subvenciones a la agricultura

En esta subsección se describen las dos principales fuentes de información sobre las subvenciones a la agricultura que se utilizan en el presente informe. Se trata de las notificaciones hechas por los Miembros de la OMC al Comité de Agricultura de la Organización y la base de datos sobre la agricultura de la OCDE, en particular su estimación de la ayuda a los productores (EAP). Dado que la OCDE tiene solamente 30 Estados miembros, mientras que la OMC cuenta en la actualidad con 149 Miembros, debería ser más amplia la información procedente de las notificaciones a la OMC. Sin embargo, puesto que la mayor parte de las subvenciones a la agricultura son otorgadas por Miembros de la OCDE, en cualquier fuente de información que se utilice figura en un lugar destacado el mismo conjunto de países.

Aunque siempre es posible buscar información sobre las subvenciones a la agricultura otorgadas por países concretos, hay varios inconvenientes. En primer lugar, los datos recopilados pueden no ser comparables entre los países, debido a las diferencias de las clasificaciones o las definiciones utilizadas. En segundo lugar, debe haber una vinculación fácil de los datos necesarios con los conceptos económicos que servirán de información para el examen en el presente informe. Por ello, la base de datos de la OCDE y las notificaciones a la OMC se consideran las más idóneas para la tarea que se está realizando.

i) Datos de la OMC y la OCDE sobre las subvenciones a la agricultura

Muchos se remiten a la estimación de la ayuda a los productores o EAP de la OCDE al determinar la cuantía de las subvenciones otorgadas por los países ricos a su sector agropecuario. Un posible motivo de esto es que los Miembros de la OMC no han enviado puntualmente notificaciones de sus subvenciones a la agricultura, mientras que los datos de la OCDE sobre la ayuda a los productores suelen estar actualizados y fácilmente disponibles. En 2004, la EAP fue de unos 280.000 millones de dólares EE.UU. Sin embargo, la EAP no sólo incluye los desembolsos financieros de los gobiernos para ayudar a sus agricultores o los ingresos fiscales sacrificados; comprende además las transferencias procedentes de las políticas internas y las medidas en frontera (por ejemplo, aranceles y subvenciones a la exportación), que introducen una cuña entre los precios en frontera y los internos. Por estos motivos y por otros que se examinarán con mayor detalle más abajo la estimación de la OMC de las subvenciones con mayores efectos de distorsión del comercio, determinada por la Medida Global de la Ayuda (MGA), no se corresponde con el cálculo de la EAP de la OCDE incluso cuando se trata del mismo conjunto de países.

Estas dos medidas de la ayuda a los productores agrícolas surgieron por distintos motivos. En el caso de la OMC, se debió al deseo de los Miembros de reformar sus políticas agrícolas y disponer de los instrumentos necesarios para supervisar la aplicación de compromisos jurídicamente vinculantes. El Acuerdo sobre la Agricultura se refiere al "objetivo a largo plazo" de "prever reducciones progresivas sustanciales de la ayuda y la protección a la agricultura, que se efectúen de manera sostenida a lo largo de un período acordado, como resultado de las cuales se corrijan y prevengan las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales". Este proceso de reforma entrañaba compromisos vinculantes en tres esferas de política: acceso a

[180] Véanse, por ejemplo, los sitios Web http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/ 2005/03/23/CAP.pdf y http://www.freedominfo.org/case/cap/index.htm, ambos consultados el 1º de febrero de 2006.

[181] Véase también una evaluación de la medida en que los 25 Estados miembros de las CE han publicado datos sobre los pagos de la PAC en el sitio Web http://www.farmsubsidy.org, consultado el 24 de febrero de 2006.

los mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones.[182] En el caso de la OCDE, las estimaciones se utilizan como base para la supervisión anual de la Organización y la evaluación de la aplicación de principios de reforma de la política agrícola acordados por los Ministros de la OCDE (véanse en el recuadro 13 los principios de reforma de la agricultura de la OCDE).[183] La metodología de la OCDE estima el valor monetario anual de las transferencias brutas derivado de las medidas de política que apoyan a la agricultura. La metodología distingue entre las transferencias monetarias (brutas) otorgadas a productores individuales (EAP), las transferencias pagadas por los consumidores o que los benefician (estimación de la ayuda a los consumidores o EAC) y las transferencias otorgadas al sector en conjunto (estimación de la ayuda a los servicios generales o EASG).

Estas diferencias en cuanto a los objetivos han llevado a maneras alternativas de medir la ayuda al sector de la agricultura. Lo que es fundamental en el contexto de la OMC es la distinción entre la ayuda que se considera causante de distorsión del comercio y la que se considera que no la causa o la causa en menor grado. En virtud del Acuerdo sobre la Agricultura, la ayuda que más distorsiona el comercio ha de estar sujeta a compromisos de reducción, mientras que otras medidas de ayuda se han de someter a una mayor disciplina. De ahí las diversas clasificaciones o "compartimentos" de diversos colores que se establecieron durante las negociaciones de la Ronda Uruguay y que tenían por objeto reflejar esta distinción.

Las subvenciones consideradas con mayores efectos de distorsión del comercio y de la producción están sujetas a compromisos de reducción de los Miembros de la OMC, que se expresan en Medida Global de la Ayuda (MGA). Estas subvenciones se describen a veces como *medidas del compartimento ámbar*. Los principales componentes de la MGA son los siguientes: i) sostenimiento de los precios del mercado, medido por la diferencia entre un precio de referencia mundial fijo establecido en función de un período de base histórico (1986-88) y el precio administrado para el mercado interno (que puede no coincidir con el precio corriente del mercado interno); y ii) el nivel del gasto presupuestario en políticas de ayuda interna que se considera causante de distorsión del comercio. Se debe de calcular la MGA por productos específicos y referida a productos no específicos, y se tienen que incluir tanto los desembolsos presupuestarios como los ingresos fiscales sacrificados por los gobiernos o los organismos públicos, ya sea a nivel nacional o subnacional. No obstante, hay un nivel *de minimis* de ayuda interna por productos específicos y no referida a productos específicos que un Miembro está autorizado a mantener. Para la ayuda por productos específicos (o no referida a productos no específicos) el nivel *de minimis* es igual al 5 por ciento del valor de la producción de un producto agrícola de base (valor de la producción agrícola total) para los países desarrollados y el 10 por ciento para los países en desarrollo. El Anexo 3 del Acuerdo sobre la Agricultura contiene una serie de directrices detalladas para el cálculo de la MGA de un Miembro.

Sin embargo, hay diversas medidas de ayuda que no están sujetas a compromisos de reducción. Son las siguientes:

Medidas del compartimento verde. Son las medidas de ayuda interna que no tienen efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o a lo sumo los tienen en grado mínimo. Estas medidas comprenden los gastos en programas gubernamentales de servicios generales, la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, la ayuda alimentaria interna, los pagos directos a los productores, la ayuda a los ingresos desconectada, la participación financiera del gobierno en los programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos, los pagos en concepto de socorro en casos de desastres naturales, la asistencia para el reajuste estructural, y los pagos en el marco de programas ambientales y de programas de asistencia regional. La base para las exenciones de los compromisos de reducción se especifican con mayor detalle en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura.

Medidas del compartimento azul. Los pagos en el marco de programas de limitación de la producción no están sujetos a compromisos de reducción si se basan en superficies y rendimientos fijos o se realizan con respecto al 85 por ciento o menos del nivel de producción de base, o, en el caso de los pagos relativos al ganado, se realizan con respecto a un número fijo de cabezas.

[182] El Acuerdo sobre la Agricultura también incluía una referencia a "llegar a un acuerdo sobre las cuestiones sanitarias y fitosanitarias", lo cual parece indicar que los Miembros de la OMC estaban igualmente preocupados por las medidas sanitarias y fitosanitarias como posibles obstáculos no arancelarios.

[183] Sin embargo, como indica Diakosavvas (2002), las negociaciones de la Ronda Uruguay también contribuyeron en parte al impulso para la elaboración por la OCDE de medidas de ayuda al sector agropecuario.

Medidas del párrafo 2 del artículo 6 (programas de desarrollo). Están exentas de compromisos de reducción de la ayuda interna las medidas directas o indirectas de asistencia destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural; subvenciones a la inversión de disponibilidad general para la agricultura en los países en desarrollo; subvenciones a los insumos agrícolas de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos de los países en desarrollo; y la ayuda interna dada a los productores de los países en desarrollo para estimular la diversificación con objeto de abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.

En la metodología de la OCDE, la EAP no pretende ser exclusivamente una medida de la "ayuda interna". Es una medida de los ingresos adicionales de los agricultores, con independencia de que sean consecuencia de medidas en frontera o de políticas internas. La EAP comprende, pues, transferencias creadas por las políticas internas que aumentan los precios en los mercados nacionales, como la constitución de existencias públicas, los contingentes de producción y las empresas comerciales del Estado, así como las transferencias asociadas con medidas en frontera que crean una diferencia entre los precios corrientes internos y externos.[184] Esta diferencia de precios se multiplica por toda la producción interna para obtener las transferencias asociadas con el sostenimiento de los precios del mercado. Este valor representó alrededor del 60 por ciento de la EAP en 2004.

Incluso en el proceso de reforma de tres pilares de la OMC (ayuda interna, acceso a los mercados y competencia de las exportaciones) no siempre es posible deslindar totalmente la ayuda interna de los efectos de las medidas en frontera.[185] En el caso de la MGA, por ejemplo, el componente de sostenimiento de los precios del mercado se calcula multiplicando la diferencia entre un precio exterior de referencia fijo y el precio administrado aplicado por la cantidad de producción con derecho a recibir este último precio. Este precio exterior de referencia fijo se basa en los años 1986 a 1988 y en general es el valor unitario medio f.o.b. del producto. De este modo, el sostenimiento de los precios del mercado en la MGA se calcula utilizando una serie diferente de precios, solamente para los productos que tienen precios administrados, y la diferencia de precios se aplica a un subconjunto de la producción interna.

Aunque esta elección del precio de referencia puede parecer difícil de comprender, hay una explicación que se remonta a la finalidad de la MGA, que es hacer posible que los Miembros de la OMC adquieran compromisos jurídicamente vinculantes para reducir las distorsiones internas. La intención del Acuerdo sobre la Agricultura no es necesariamente mostrar el valor real del sostenimiento de los precios del mercado en un año determinado de aplicación, sino ver la comparación de la ayuda con el período de base y los compromisos establecidos en función de dicho período. La utilización de precios externos que se refieren al período de base refleja el hecho de que no hay ninguna manera de predecir los precios externos ni de controlarlos, y no se podía pedir a los Miembros de la OMC que asumieran compromisos que no podrían cumplir.

En resumen, la MGA sería en general una medida más restrictiva que la EAP, porque se limita a la forma de ayuda que causa más distorsión del comercio. En comparación con la EAP, el componente de sostenimiento de los precios del mercado de la MGA utiliza una serie distinta de precios y solamente se aplica a un subconjunto de productos (exclusivamente los que son objeto de precios administrados) y a un volumen menor de producción interna (sólo la producción con derecho a recibir el precio administrado aplicado). Cabe suponer, pues, que las estimaciones del sostenimiento de los precios del mercado en la MGA serán con frecuencia inferiores a las de la EAP.[186]

184 Una observación que conviene hacer en relación con la utilización de la diferencia entre el precio interno y en frontera para calcular el sostenimiento de los precios del mercado en la EAP es que puede incorporar los efectos de otros factores que no están relacionados con las políticas agrícolas en general. Estos otros factores pueden ser el poder de mercado de las empresas nacionales en el sistema de comercialización de productos agropecuarios o los efectos de las medidas sanitarias y fitosanitarias, y no está claro si la OCDE incluye estos elementos como parte del conjunto de políticas agrícolas cuyos efectos sobre las transferencias brutas a los productores hay que tener en cuenta.

185 Véase en Baffes et al. (2005) un análisis algo crítico de la MGA en este sentido. Entre las críticas está la de "el uso de precios de referencia mundiales e internos arbitrarios y la doble contabilidad con la protección en frontera.".

186 Sin embargo, hay casos en los que ocurre lo contrario, ya que depende de que la diferencia entre los precios corrientes del mercado y los precios administrados sea o no superior a la diferencia entre los precios en frontera utilizados en los cálculos de la MGA y los precios de referencia fijos de 1986-88 utilizados en los precios de sostenimiento del mercado de la MGA (véase el cuadro 4 en Diakosavvas, 2002).

En virtud del Acuerdo sobre la Agricultura, los Miembros de la OMC deben notificar al Comité de Agricultura los gastos relativos a la ayuda interna y el volumen y el valor de las subvenciones a la exportación. El Acuerdo sobre la Agricultura también exige la notificación de cualquier nueva medida de ayuda interna, o modificación de una medida existente, respecto de la cual se pretenda una exención de la reducción. En la exposición sobre la incidencia de las subvenciones a la agricultura se utilizarán las notificaciones suministradas por los Miembros de la OMC, organizadas con arreglo a lo indicado en el recuadro 15 *infra*.

Recuadro 15: Notificaciones a la OMC de subvenciones a la agricultura en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura

Ayuda interna – Notificación del cuadro DS.1, MGA Total Corriente

La notificación del cuadro DS.1 indica la ayuda corriente comprendida en la MGA de un Miembro frente a su nivel de compromiso consolidado (es decir, la MGA consolidada). También incluye varios cuadros justificantes en los que figuran los gastos correspondientes al compartimento verde, el compartimento azul y la composición del compartimento ámbar (es decir, la MGA). Estos cuadros justificantes están organizados de la siguiente manera:

- El cuadro justificante DS.1 se utiliza para indicar las medidas que los Miembros han incluido en el compartimento verde de las medidas exentas de reducción definidas en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura.

- El cuadro justificante DS.2 se utiliza para indicar las medidas relacionadas con los programas de desarrollo que, en el caso de los países en desarrollo, están exentas de los compromisos de reducción en virtud del párrafo 2 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura.

- El cuadro justificante DS.3 se utiliza para indicar los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción (medidas del compartimento azul) de conformidad con el párrafo 5 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura.

- Los cuadros justificantes DS.4 a DS.9 se utilizan para declarar las medidas no comprendidas en las categorías exentas antes descritas. Estos cuadros se utilizan para indicar la ayuda no exenta inferior al nivel *de minimis* (establecido en el párrafo 4 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura) o incluida en la MGA Total del Miembro de que se trate. Para cada uno de los productos, las cifras comprenden el sostenimiento de los precios del mercado (cuadro justificante DS.5), los pagos directos no exentos (cuadro justificante DS.6), otra ayuda por productos específicos (cuadro justificante DS.7), más toda ayuda calculada con el método de medida de la ayuda equivalente (cuadro justificante DS.8). Cuando procede, también se proporciona un total de la ayuda no referida a productos específicos (cuadro justificante DS.9). Hay que señalar que en esta sección se incluyen todos los productos recogidos en las notificaciones de los Miembros, independientemente de que la ayuda sea inferior o no al nivel *de minimis* correspondiente del Miembro de que se trate.

Ayuda interna - Notificación del cuadro DS.2 - Introducción o modificación de medidas exentas

- Se utiliza una notificación del cuadro DS.2 para toda medida de ayuda nueva o modificada para la que se pretende una exención de los compromisos de reducción (es decir, para una medida comprendida en el compartimento verde -párrafo 2 del artículo 6- o en el compartimento azul).

Subvenciones a la exportación - cuadros ES.1 a ES.3:

- El cuadro ES.1 se utiliza para indicar los compromisos de reducción de los desembolsos presupuestarios y las cantidades, así como los desembolsos y las cantidades reales de las exportaciones subvencionadas. Estos compromisos no se asumen por productos. Los productos y grupos de productos utilizados para el establecimiento de los compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación estaban basados en el documento MTN.GNG/MA/W/24 y, en relación con las exportaciones totales, en el documento G/AG/2.

- El cuadro justificante ES.1 se utiliza para indicar los desembolsos presupuestarios y las cantidades reales.

- El cuadro justificante ES.2 se utiliza para los países en desarrollo Miembros que recurren al párrafo 4 del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura, que les permite utilizar las subvenciones a la exportación con respecto a la reducción de los costos de comercialización, incluidos los costos de manipulación, perfeccionamiento y otros gastos de transformación, así como los costos del transporte interno e internacional.

- El cuadro ES.2 se utiliza para notificar el volumen de las exportaciones totales de todos los Miembros con compromisos en materia de subvenciones a la exportación y de los Miembros considerados exportadores significativos de conformidad con el documento G/AG/2/Add.1.

- El cuadro ES.3 se utiliza para notificar el volumen total de las donaciones de ayuda alimentaria.

Cada Miembro de la OMC tiene que cumplir criterios específicos para incluir una subvención en el compartimento verde, en el compartimento azul o entre las medidas a que se refiere el párrafo 2 del artículo 6. Además, la clasificación de una subvención por un Miembro no está a salvo de impugnaciones. Otros Miembros de la OMC pueden plantear diferencias sobre la clasificación y la medida de ayuda puede ser objeto de un procedimiento de solución de diferencias (véase el recuadro 16).

Recuadro 16: Impugnación de notificaciones de subvenciones a la agricultura

La forma en que notifica un Miembro sus subvenciones a la agricultura al Comité de Agricultura puede ser a menudo objeto de seria impugnación por parte de otros Miembros y, en algunos casos, llegar a tratarse en el marco de su procedimiento de solución de diferencias. En el asunto *Estados Unidos - Algodón americano* (upland) (DS267), por ejemplo, el Brasil impugnó la clasificación de varias medidas estadounidenses.

Los Estados Unidos habían notificado pagos en el marco de su programa de pagos directos y, con anterioridad, pagos en virtud del contrato de producción flexible como pagos desconectados pertenecientes al compartimento verde. El programa de pagos directos se estableció mediante la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural de los Estados Unidos de 2002. Otorga ayuda a los productores de nueve productos básicos, entre ellos el algodón americano (*upland*). La cuantía de los pagos no se basaba en la superficie realmente plantada, sino en una "superficie de base", que se calculaba en función del promedio de las plantaciones pasadas, principalmente (pero no de manera exclusiva) de las campañas agrícolas de 1998 a 2001. Además, los pagos directos no dependen de los precios corrientes de los productos; más bien, la mencionada ley establece tasas de pago fijas por unidad para las campañas agrícolas de 2002 a 2007.

Muchas características del programa eran, pues, compatibles con los pagos desconectados descritos en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura. En particular, la ayuda a los ingresos se determinaba tomando como base factores que se habían dado durante el período de base. Sin embargo, aunque los productores estaban autorizados a plantar cualquier producto básico o efectuar cualquier cultivo en la superficie de base los pagos se eliminaban o reducían si plantaban en ella frutas y hortalizas, aunque con ciertas excepciones.

Debido a esta característica del programa, el Grupo Especial constató que la ayuda en el marco de los pagos directos (y el contrato de producción flexible) estaba relacionada con el tipo y el volumen de la producción realizada por el productor en un año posterior al período de base. El Grupo Especial llegó a la conclusión de que los pagos directos (y los pagos en virtud del contrato de producción flexible) no eran pagos desconectados, por lo que no eran medidas del compartimento verde. Sin embargo, el Grupo Especial no encontró que estas medidas produjeran un perjuicio grave a los intereses del Brasil.

Otra medida de los Estados Unidos que se impugnó fue la de los pagos al usuario para la comercialización (fase 2) del algodón. Se trataba de un programa de préstamos especiales para la comercialización del algodón americano (*upland*) que disponía el otorgamiento de certificados de comercialización o pagos en efectivo a los usuarios internos y los exportadores de algodón americano (*upland*) que reunían las condiciones cuando existían determinadas condiciones, como la superación de los niveles de referencia del precio del algodón estadounidense. Los Estados Unidos habían comunicado los beneficios otorgados en virtud del programa como ayuda interna a productos específicos perteneciente al compartimento ámbar. Por otra parte, no consignaba en las listas ningún compromiso relativo a las subvenciones a la exportación del algodón americano (*upland*). En la diferencia, el Brasil adujo que los pagos en virtud del programa eran subvenciones a la exportación que estaban prohibidas. El Grupo Especial expresó su coincidencia con el Brasil y comprobó que los pagos de la fase 2 a los exportadores constituían una subvención a la exportación (que estaba "supeditada a los resultados de exportación"). Se comprobó que los pagos de la fase 2 a los usuarios internos constituían una subvención a la sustitución de importaciones prohibida por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. El Congreso de los Estados Unidos ha aprobado posteriormente legislación para eliminar los pagos de la fase 2 y el Presidente de los Estados Unidos ha manifestado su intención de firmarla para su promulgación como ley.

Fuente: Documento de la OMC WT/DS267/R.

ii) Comparación de distintas fuentes de datos

Toda cifra sobre subvenciones está sujeta a normas de notificación específicas, de manera que la utilización de datos procedentes de fuentes disímiles puede dar lugar a cuadros bastante divergentes. Estas diferencias de las normas dificultan las comparaciones y hacen casi imposible sumar las cifras de distintas fuentes. Aun cuando las definiciones sean compatibles, la fusión de algunos agregados lleva consigo el riesgo de un doble recuento, debido a las inclusiones o exclusiones de componentes específicos.

En el examen que sigue se compararán las cuantías estimadas de las subvenciones procedentes de distintas fuentes oficiales para ver si hay o no diferencias amplias. Se estudiarán los posibles motivos de estas diferencias y se prestará atención a algunas de las dificultades que se pueden derivar del uso de una sola medida de las subvenciones sin tener en cuenta cómo está definida y cómo se tiene intención de utilizarla. Para que el examen sea más concreto, se emplearán dos ejemplos específicos: los Estados Unidos y la Unión Europea.

El caso de los Estados Unidos

En el cuadro 11 se reúne información sobre las subvenciones de los Estados Unidos a la agricultura durante el período de 1995-2001 procedente de tres fuentes distintas de datos: las cuentas de la renta nacional de los Estados Unidos, las notificaciones de los Estados Unidos a la OMC y la base de datos sobre la agricultura de la OCDE. Según las cuentas de la renta nacional de los Estados Unidos, el gasto federal en subvenciones a la agricultura fue en promedio de 14.200 millones de dólares EE.UU. durante el período 1995-2001. Por otra parte, la MGA Total Corriente fue de 10.900 millones de dólares EE.UU. como promedio durante el mismo período, mientras que la ayuda interna total, que es la suma de las medidas MGA, de minimis y de los compartimentos azul y verde, se situó en un promedio de 66.200 millones de dólares EE.UU. El promedio de la EAP de la OCDE fue de 40.900 millones de dólares. El cuadro 11 también contiene información adicional sobre la EASG (cuyo promedio fue de unos 65.400 millones de dólares EE.UU.).

Cuadro 11
Subvenciones de los Estados Unidos a la agricultura, por fuentes de datos, 1995-2001
(millones de dólares)

Fuente	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio 1995-2001
Cuentas de la renta nacional [a]	**7279**	**7340**	**7495**	**12380**	**21513**	**22896**	**20727**	**14233**
Ayuda interna total [b]	**60770**	**58899**	**58302**	**64962**	**74046**	**74200**	**72130**	**66187**
MGA	6214	5898	6238	10392	16862	16803	14413	10974
Sostenimiento de los precios del mercado	6161	5898	5773	5956	6216	6686	5849	6077
De minimis	1485	1176	811	4750	7435	7341	7045	4292
Compartimento azul	7030	0	0	0	0	0	0	1004
Compartimento verde	46041	51825	51252	49820	49749	50057	50672	49917
Ayuda alimentaria interna	37470	37834	35963	33487	33050	32377	33916	34871
EAP de la OCDE [c]	**20180**	**28963**	**29768**	**46144**	**55942**	**53670**	**51838**	**40929**
Sostenimiento de los precios del mercado	9147	14382	13977	21249	21643	18762	19066	16889
Pagos basados en la producción	67	58	330	4251	10517	10226	9355	4972
Pagos basados en la superficie cultivada/número de animales	2470	699	192	2851	2818	3510	2862	2200
Pagos basados en derechos históricos	0	5186	6286	8470	10939	10530	8739	7164
Pagos basados en el uso de insumos	6002	6090	6056	6116	6633	6986	7534	6488
Pagos basados en limitaciones de los insumos	1940	1963	1902	1954	1808	1778	1918	1895
Pagos basados en los ingresos agrícolas globales	554	584	1026	1252	1585	1877	2364	1320
Pagos diversos	0	0	0	0	0	0	0	0
EASG de la OCDE [c]	**26459**	**25757**	**24739**	**22840**	**23328**	**22902**	**25126**	**24450**

Fuente:

[a] US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis: hay datos detallados de las cuentas nacionales en la página Web.
[b] Notificaciones de los Estados Unidos a la OMC: G/AG/N/USA/10, G/AG/N/USA/17, G/AG/N/USA/27, G/AG/N/USA/36; G/AG/N/USA/43 y G/AG/N/USA/51.
[c] Producer and Consumer Support Estimates: OECD Agricultural database, 1986-2004.

En primer lugar conviene tratar de explicar las diferencias en las cifras de las subvenciones basadas en las cuentas de la renta nacional de los Estados Unidos y en la OMC y la OCDE. Parte de la diferencia se puede explicar por el hecho de que el ejercicio económico de los Estados Unidos (del 1° de octubre al 30 de septiembre del año siguiente) es diferente de la campaña de comercialización agrícola, que a su vez varía para los distintos productos básicos. Como dato de control, se incluye en la última columna del cuadro el promedio de las cifras para el período completo. La utilización del promedio del período completo debería atenuar cualquier problema resultante de la diferencia entre el ejercicio económico y la campaña de comercialización.

Sin embargo, la magnitud de las diferencias entre las tres medidas no se ve afectada en absoluto. Las cifras de las subvenciones procedentes de las cuentas de la renta nacional suelen ser menores debido a que sólo reflejan desembolsos financieros. En ellas no se contemplan los ingresos sacrificados ni se incluye la ayuda procedente del uso de medidas en frontera (sobre todo mediante el sostenimiento de los precios del mercado). Por último, la ayuda alimentaria interna de los Estados Unidos, que está incluida en el compartimento verde y que como promedio fue de cerca de 34.900 millones de dólares EE.UU. al año durante el período, no se consideraría en las cuentas de la renta nacional como una subvención a la agricultura, sino como una forma de pago o beneficio social.[187]

Pasando a la comparación de las cifras de la OMC y la OCDE, centrada en la diferencia entre la MGA y la EAP, se observa en el cuadro 11 que el sostenimiento de los precios del mercado en la MGA fue en promedio de alrededor de 6.100 millones de dólares EE.UU. durante el período de 1995-2001, mientras que en la EAP fue cerca del triple: 16.900 millones de dólares EE.UU. Esto está en consonancia con lo que se esperaba, es decir, que las estimaciones del sostenimiento de los precios del mercado (SPM) en la MGA serían con frecuencia más bajas que en la EAP. En el caso de los Estados Unidos, solamente se aplican precios administrados a cuatro productos básicos: carne de bovino, productos lácteos, cacahuetes (maníes) y azúcar. Por otra parte, el

[187] Véase el examen de las cifras de las subvenciones procedentes de las cuentas de la renta nacional al comienzo de la sección E.

principio en el que se basa el cálculo del sostenimiento de los precios del mercado en la EAP es que se debe determinar para todos los productos básicos (aunque si el precio interno no es superior al precio en frontera el sostenimiento calculado sería cero). Lo que sucede en la práctica es que el sostenimiento de los precios del mercado (SPM) se calcula en primer lugar sobre un conjunto de "productos básicos SPM", que varía de un país a otro. En el caso de los Estados Unidos, estos "productos básicos SPM" son el trigo, el maíz, la cebada, el sorgo, el arroz, la soja, el azúcar, la leche, la carne de bovino, la carne de ovino, la lana, la carne de porcino, las aves de corral y los huevos. El promedio SPM calculado para estos productos se aplica luego a todos los productos básicos (es decir, al valor total de la producción del sector agropecuario en su conjunto) de acuerdo con su proporción en el valor de la producción (OCDE, 2005e). Por último, a fin de obtener el sostenimiento del precio del mercado en la MGA, hay que multiplicar la diferencia entre el precio de referencia fijo y el precio administrado por el volumen de la producción con derecho a él exclusivamente.

Como se ha señalado más arriba, la ayuda alimentaria interna de los Estados Unidos está incluida en el compartimento verde y representa cerca del 70 por ciento del gasto de dicho compartimento. La OCDE incluye muchos de los programas de ayuda alimentaria de los Estados Unidos en su estimación de la ayuda a los consumidores (EAC), no en la EAP ni en la EASG, puesto que los programas se consideran una transferencia a los consumidores.[188] Dadas las diferencias en el cálculo del sostenimiento de los precios del mercado y lo que se incorpora al compartimento verde, una mejor forma de comparar las medidas de la OMC y la OCDE podría consistir en tomar la ayuda interna total (menos el sostenimiento de los precios del mercado y el gasto del compartimento verde) y compararla con la EAP (menos el sostenimiento de los precios del mercado). Por desgracia, todavía hay una diferencia grande entre ambas. Durante el período de 1995-2001, la EAP (menos el sostenimiento de los precios del mercado) sobrepasó la ayuda interna total (menos el sostenimiento de los precios del mercado y el compartimento verde) en un promedio de alrededor de 17.700 millones de dólares EE.UU.

Por último, una cuarta fuente de información sobre las subvenciones de los Estados Unidos a la agricultura son las notificaciones previstas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC). En el párrafo 2 del artículo 25 del Acuerdo SMC se dispone que los Miembros notifiquen cualquier subvención específica que concedan o mantengan. Normalmente, las notificaciones incluyen las subvenciones otorgadas al sector agrícola. Las notificaciones SMC de los Estados Unidos correspondientes a la agricultura incluían tanto las medidas relativas a las exportaciones como las de ayuda interna. Sin embargo, sobre el uso de estas notificaciones, el último año del cual es posible tener un cuadro completo de las subvenciones de los Estados Unidos a la agricultura fue el ejercicio económico de 1999.[189] Las medidas de ayuda a las exportaciones (Programa de fomento de las exportaciones y Programa de incentivos a la exportación de productos lácteos) para el ejercicio económico de 1999 ascendieron a 137,9 millones de dólares EE.UU. Las medidas de ayuda interna incluían información sobre los desembolsos y las estimaciones de los ingresos fiscales sacrificados. Los desembolsos sobre medidas de ayuda interna en el ejercicio económico de 1999 ascendieron a 21.300 millones de dólares EE.UU., destinados sobre todo a gastos en los contratos de producción flexible (5.476 millones de dólares EE.UU.), el sostenimiento complementario de emergencia para los ingresos de los titulares de contratos de producción flexible (5.466 millones de dólares EE.UU.) y los préstamos de ayuda a la comercialización con reembolso limitado y primas de complemento como alternativa a un préstamo (8.000 millones de dólares EE.UU.). La cifra total de los ingresos fiscales sacrificados fue de alrededor de 800 millones de dólares EE.UU., en su mayor parte procedentes de los beneficios del capital de ciertos ingresos agrícolas. Si se consideran solamente los desembolsos totales en medidas de ayuda a las exportaciones y de ayuda interna para el sector agrícola en el ejercicio económico de 1999, la suma (21.452 millones de dólares EE.UU.) se acerca mucho a la de las cuentas de la renta nacional del cuadro 11 (21.513 millones de dólares EE.UU.).

Las diferencias en las definiciones, los conceptos y los objetivos que sirven de base a las diversas medidas hacen que las comparaciones cruzadas resulten muy difíciles. No obstante, esto es precisamente lo que se ha tratado de hacer en esta parte del informe, con el fin de explicar algunas de los principales diferencias en las estimaciones. En definitiva, la elección de la medida debe depender de la finalidad a la que se destina. Si

[188] Los principales programas de ayuda alimentaria interna incluidos son el programa de cupones para alimentos, los programas de nutrición infantil y el programa especial de complementos nutricionales para mujeres, lactantes y niños.

[189] Véanse las notificaciones a la OMC G/SCM/N/48/USA, G/SCM/N/60/USA y G/SCM/N/71/USA, publicadas el 2 de julio de 2002, y G/SCM/N/95/USA, publicada el 31 de octubre de 2003.

la intención es determinar cuánto gasta un Miembro en total por ejercicio económico en subvenciones a la agricultura, con independencia de que la ayuda cause o no distorsiones del comercio o que esté desconectada o no, en ese caso los datos de las cuentas de la renta nacional son apropiados. Si lo que se pretende es determinar de qué manera están cumpliendo los Miembros de la OMC sus compromisos de reducir la ayuda interna que causa más distorsiones del comercio, la más apropiada es la MGA. Si se tiene intención de estimar los ingresos de los productores agrícolas procedentes de la aplicación de las políticas gubernamentales de ayuda al sector de la agricultura, en ese caso es apropiada la EAP de la OCDE.

Dicho esto, y a pesar de las grandes diferencias de las cifras procedentes de estas distintas fuentes de información sobre las subvenciones, las tendencias que se desprenden del cuadro 11 son no obstante concordantes. Con independencia de la fuente de información sobre las subvenciones que se utilice, allí se demuestra que la ayuda de los Estados Unidos a su sector agrícola aumentó entre 1995 y 2001. Tomando como base la información de las cuentas de la renta nacional, esta ayuda se ha triplicado, y sobre la base de la EAP de la OCDE se ha duplicado con creces. El aumento de la ayuda interna total según la OMC ha sido menos pronunciado, apenas un 20 por ciento durante el período de seis años. Ahora bien, la mayor parte del alza ha correspondido a la MGA y a la ayuda *de minimis*, pauta que también se refleja en la EAP de la OCDE, por la duplicación del sostenimiento de los precios del mercado y el fuerte aumento de los pagos basados en la producción.

El caso de la UE

Para tener una idea del grado de subvención a la agricultura en la Unión Europea (UE), por ejemplo, se puede recurrir a diversas fuentes. Un punto de partida natural serían las propias estadísticas de la UE sobre el gasto en la PAC, en particular los Informes financieros anuales sobre el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) (Comisión Europea, 2004a). El FEOGA, establecido especialmente para la financiación de la política agrícola común (PAC), absorbe una gran parte del presupuesto general de la UE. La sección de garantía del Fondo, que ocupa la mayor parte, abarca los gastos en la "organización común de mercados agrícolas", es decir, en los mercados de los distintos productos. Incluye tanto las restituciones a la exportación como el gasto de intervención, que consiste fundamentalmente en ayuda directa, almacenamiento y retirada de productos. También prevé financiaciones especiales, en particular de ciertas medidas de desarrollo rural, gastos veterinarios y medidas de información relativas a la PAC. La sección de orientación financia otros gastos en el ámbito del desarrollo rural. Se puede encontrar información sobre el último aspecto en el presupuesto general de la UE, en el apartado de "Fondos estructurales", puesto que su principal finalidad es contribuir a la reducción de las disparidades entre las distintas regiones.[190] En el ejercicio económico de 2001[191], la UE gastó 42.083 millones de euros en la sección de garantía y 2.502 millones de euros en la sección de orientación, por un total de 44.585 millones de euros.

La Comisión de las CE pone estos fondos comunitarios a disposición de los "organismos pagadores" de los distintos Estados miembros para su distribución a los beneficiarios. Además, cada país, por su cuenta, proporciona ayudas estatales, también en el sector de la agricultura. Como se ha mencionado antes en la sección B sobre la definición de subvenciones, se entiende que las ayudas estatales confieren una ventaja económica a los receptores y, en consecuencia, pueden causar distorsiones de la competencia y el comercio en el mercado interno de la UE. Por ello, la Comisión supervisa las ayudas estatales de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 87 del Tratado de la UE. Además de ajustarse a los principios generales de la política de competencia, las normas relativas a las ayudas estatales en el sector de la agricultura tienen que ser compatibles con la PAC y con las políticas de desarrollo rural y estar en conformidad con las obligaciones en el marco de la OMC, en particular el Acuerdo sobre la Agricultura. Las prescripciones en materia de notificación en el sector de la agricultura son particularmente estrictas y abarcan toda la ayuda otorgada a nivel nacional y subnacional en forma de pagos directos, reducciones de los costos de los insumos y los servicios generales y transferencias de apoyo a los programas agroambientales, y otros pagos relativos

[190] Las estadísticas sobre la sección de orientación se han tomado del Presupuesto de la UE en línea, en el título B2-1, subtítulo B2-100, Fondos estructurales, Sección de orientación del FEOGA. Se encuentran en el sitio Web http://europa.eu.int/eur-lex/budget/data/D2003_v4/EN/AAHPB_frm.htm, consultado el 20 de diciembre de 2005.

[191] Con fines de comparación se ha elegido el año 2001, por ser la última fecha para la cual la UE ha notificado su ayuda interna con arreglo al Acuerdo sobre la Agricultura.

al carácter "multifuncional" de la agricultura. Algunas normas en materia de competencia relativas a las ayudas estatales, en particular las excepciones de minimis, no son aplicables a la agricultura. De acuerdo con el "Marcador" disponible en el sitio Web de la UE, las ayudas estatales en la agricultura ascendieron a 13.040 millones de euros en 2001 para todos los Estados miembros.[192] Si se suma esta cifra a los desembolsos de la Comunidad, el gasto total de la UE y sus Estados miembros en la agricultura fue de 57.625 millones de euros en el ejercicio económico de 2001.

Dicha cifra es distinta tanto de la cuantía de las subvenciones notificadas a la OMC en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura como de la ayuda calculada por la OCDE. Ésta da la estimación más alta, por amplio margen, de las subvenciones. La EAP por sí sola ascendió a 93.061 millones de euros en 2001. Si se añaden las transferencias de los contribuyentes a los consumidores (estimación de la ayuda a los consumidores (EAC)) y la estimación de la ayuda a los servicios generales (EASG), la ayuda total equivale a 105.899 millones de euros.[193] La EASG comprende los pagos por los servicios generales a la agricultura, como la constitución de existencias públicas, las inspecciones veterinarias y fitosanitarias y la comercialización y promoción, que en general también están comprendidos en la PAC y en los presupuestos de las ayudas estatales. Por consiguiente, las grandes diferencias entre las estimaciones de la OCDE y el gasto total en la UE tienen que deberse principalmente a la EAP. Como se explica más arriba, la EAP es una medida de todos los ingresos adicionales corrientes de los agricultores. En particular, su componente de sostenimiento de los precios del mercado se calcula en función de los precios internos corrientes y en frontera. Las transferencias debidas a los aranceles y a los precios más elevados al consumo, por ejemplo, no dan lugar a gasto público, por lo que no figuran en los presupuestos de la Comunidad y los Estados miembros.

Se puede aplicar una salvedad semejante a la cuantía total de las subvenciones notificadas a la OMC en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura, que en 2001 fue de 87.075 millones de euros (suma de la ayuda interna y las subvenciones a la exportación).[194] También en este caso el componente de sostenimiento de los precios del mercado de la EAP incluye todos los factores que contribuyen a la diferencia de precios entre los precios corrientes del mercado y los precios más elevados recibidos por los productores, es decir, las medidas en frontera, como aranceles y subvenciones a la exportación, así como las transferencias creadas por las políticas internas, como la constitución de existencias públicas, los contingentes de producción y las empresas comerciales del Estado, que elevan el precio en el mercado interno. Varios de estos elementos no están incluidos en la metodología utilizada en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura para evaluar la observancia de los compromisos de reducción. Un elemento que tal vez sea aún más importante es que los cálculos de la EAP de la OCDE se basan en los precios corrientes y que es probable que la cuña que separa los precios corrientes del mercado interno de los precios mundiales en la frontera no coincida con la diferencia existente entre los precios administrados y los precios de referencia fijos de 1986-88 utilizados en los cálculos de sostenimiento de los precios del mercado a efectos de la MGA en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura.

Los desembolsos de ayuda comunitaria y estatal tampoco son congruentes con las sumas notificadas a la OMC. Los cálculos del valor de la ayuda interna correspondientes a la MGA Total Corriente establecen un concepto común utilizado para evaluar la observancia del compromiso jurídico de no superar la MGA Total Final Consolidada indicada en las Listas de los Miembros.[195] Su objetivo es no dejar margen para una evaluación

192 Disponible en el sitio Web http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/ indicators/stats1, consultado el 20 de diciembre de 2005. Las estadísticas oficiales que figuran en el sitio Web del Marcador de ayudas estatales de la UE se expresan en millones de euros constantes de 2003. Para obtener los valores corrientes de 2001 se utilizó el Índice armonizado de precios al consumo (IAPC) de Eurostat. Disponible en el sitio Web http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad= portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE/economy/main/overview/yearlies/B2/B21/dba10000, consultado el 20 de diciembre de 2005.

193 Esta denominada estimación de la ayuda total (EAT) de la OCDE mide el costo global de la ayuda a la agricultura financiado por los consumidores y los contribuyentes, descontados los ingresos de importación. Véase "Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2004". Disponible en el sitio Web http://www.oecd.org/dataoecd/44/5/35043954.xls. Véase también OCDE (2005f).

194 Véanse las notificaciones G/AG/N/EEC/51 y G/AG/N/EEC/52 a la OMC.

195 Sin embargo, la metodología precisa puede variar de un Miembro a otro, pero cada Miembro ha de utilizar la misma metodología que se aplica en la preparación de sus datos justificantes o, si se introduce un nuevo programa de ayuda, la establecida en los Anexos 3 y 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

económica del valor de la ayuda corriente. Como se ha mencionado más arriba, el sostenimiento de los precios del mercado[196] se calcula a partir de la diferencia entre el precio administrado aplicado y un precio exterior de referencia fijo. Debido a que el segundo se basa en los años 1986 a 1988[197], los niveles de la MGA Total Corriente determinados de esta manera no se pueden interpretar como valores reales de las subvenciones, en particular para los programas de sostenimiento de los precios del mercado. El cuadro 12 ofrece un panorama general de los datos relativos a la ayuda de la UE procedentes de diferentes fuentes.

Cuadro 12
Subvenciones de la Unión Europea (15) a la agricultura, por fuentes de datos, 1995-2001
(millones de euros)

Medida	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio
FEOGA, Sección de Garantía[a]	**34503**	**39108**	**40675**	**38748**	**39541**	**40467**	**42083**	**39304**
Ayudas estatales[b]	**16696**	**16395**	**16537**	**14054**	**14823**	**14122**	**13568**	**15171**
Ayuda interna totalc[c]	**90476**	**95422**	**89347**	**86733**	**89994**	**88286**	**84502**	**89251**
MGA	50026	51009	50194	46683	47886	43654	39281	46962
De minimis	825	761	543	379	400	561	833	615
Compartimento azul	20845	21521	20443	20504	19792	22223	23726	21293
Compartimento verde	18779	22130	18167	19168	21916	21848	20661	20381
Subvenciones totales a la exportación[c]	**4885**	**5565**	**4361**	**5336**	**5614**	**2763**	**2573**	**4442**
EAP de la OCDE[d]	**96779**	**93199**	**95318**	**100917**	**107173**	**93338**	**93061**	**97112**
Sostenimiento de los precios del mercado	58492	52284	54012	61923	68750	52768	48819	56721
Pagos basados en la producción	1758	3283	3473	3336	3328	4041	4186	3344
Pagos basados en la superficie cultivada/número de animales	24200	25871	24927	25235	24386	26093	28302	25573
Pagos basados en derechos históricos	1772	977	864	715	616	627	591	880
Pagos basados en el uso de insumos	6608	7036	7987	7013	7326	7089	7324	7197
Pagos basados en limitaciones de los insumos	2979	3873	4884	3182	3310	3714	3944	3698
Pagos basados en los ingresos agrícolas globales	0	0	3	1	0	0	0	1
Pagos diversos	970	-125	-833	-487	-544	-993	-105	-302
EASG de la OCDE[d]	**6729**	**8829**	**11581**	**8973**	**9594**	**8549**	**9162**	**9060**

Fuente:

[a] Comisión Europea, DG Agricultura, 31º Informe Financiero _ FEOGA Sección de Garantía - 2001, COM (2002) 594 final, disponible en la página Web http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/finrep01/tab_fr/a10.pdf consultada el 9 de diciembre de 2005.

[b] Comisión Europea, DG Competencia, Marcador de ayudas estatales, disponible en la página Web http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/k9.html#stats1, consultada el 7 de diciembre de 2005.

[c] Notificaciones de las Comunidades Europeas al Comité de Agricultura de la OMC: G/AG/N/EEC/5/Rev.1, G/AG/N/EEC/11, G/AG/N/EEC/20/Rev.1, G/AG/N/EEC/23, G/AG/N/EEC/32, G/AG/N/EEC/36 y G/AG/N/EEC/44 (subvenciones a la exportación); G/AG/N/EEC/12/Rev.1 y Corr.1, G/AG/N/EEC/16/Rev.1, G/AG/N/EEC/26 y Corr.1, G/AG/N/EEC/30 y Corr.1, G/AG/N/EEC/38 y Corr.1, G/AG/N/EEC/49 y Corr.1 y G/AG/N/EEC/51 y Corr.1.

[d] Producer and Consumer Support Estimates, OECD Agricultural Database 1986-2004, disponible en la página Web http://www.oecd.org/dataoecd/44/5/35043954.xls, consultada el 7 de diciembre de 2005.

Como ya se ha señalado, los Miembros deben notificar las subvenciones a la agricultura no sólo en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura, sino también en virtud del Acuerdo SMC. Para 2001, la UE notificó la totalidad de las medidas de sostenimiento de los precios y los pagos directos aplicados por las organizaciones comunes de mercado. Las ayudas estatales de los distintos Estados miembros se notifican por separado como adiciones a la notificación de la UE. Los pagos por servicios generales y desarrollo rural parecen estar excluidos, ya que no constituyen subvenciones "específicas". La financiación de las restituciones a la exportación en 2001 ascendió a 3.404 millones de euros y la de las medidas aplicadas en el mercado interno a 33.873 millones de euros, de manera que en total fue de 37.277 millones de euros.[198] La notificación en virtud del Acuerdo

196 A efectos de la MGA, un Miembro puede decidir incluso calcular de esta manera ciertos pagos directos que dependen de la diferencia de precios, en lugar de utilizar los desembolsos presupuestarios. Véase el párrafo 10 del Anexo 3 del Acuerdo sobre la Agricultura.

197 En realidad, el precio de referencia externo se suele determinar como el promedio del valor unitario f.o.b. para el producto agrícola básico de que se trate en un país exportador neto y el promedio del valor unitario del precio c.i.f. en un país importador neto en el período de base de 1986 a 1988.

198 Véase la notificación a la OMC G/SCM/N/95/EEC.

SMC se basa en los datos del FEOGA, por lo que cabe esperar cierta correspondencia con el informe de éste. Así parece ocurrir, con unos gastos totales del FEOGA de alrededor de 38.000 millones de euros en 2001, excluido el desarrollo rural. Si se restan los servicios generales, como las medidas veterinarias y fitosanitarias, la suma prácticamente coincide con los 37.000 millones de euros notificados en el marco del Acuerdo SMC. Si se desglosan los datos por productos, los de ambas fuentes son idénticos para la mayoría de los productos agrícolas, pero no para todos. Por ejemplo, para el azúcar y los productos lácteos resulta difícil conciliar los datos, a pesar del desglose adicional de los gastos o las explicaciones dadas, ya sea en la notificación en el marco del Acuerdo SMC o en el informe del FEOGA.

¿Qué se puede decir de la compatibilidad de las notificaciones en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura y del Acuerdo SMC? Por lo menos para las subvenciones a la exportación, cabría esperar una equivalencia entre los datos del FEOGA y del Acuerdo SMC por una parte y las sumas notificadas en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura por otra, puesto que las subvenciones a la exportación son en su mayor parte desembolsos reales. En el cuadro 13 se comparan las sumas notificadas en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura y del Acuerdo SMC de manera desagregada. Cabe suponer que las discrepancias en casi todas las categorías de productos pueden explicarse en gran medida por los diferentes períodos a los que corresponden. Mientras que en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura se especifican en la notificación de 2001 las campañas de comercialización de cada producto iniciadas en cualquier momento entre el 1º de julio de 2001 y el 1º de enero de 2002, los datos del FEOGA utilizados para la notificación SMC se refieren al ejercicio económico de 2001, comprendido entre el 16 de octubre de 2000 y el 15 de octubre de 2001. También hay diferencias en los totales, dado que en la notificación SMC se detallan desembolsos para productos que no están incluidos en el Anexo I del Acuerdo sobre la Agricultura, que contiene la lista de productos agrícolas comprendidos en este Acuerdo.

Cuadro 13

Notificación por la UE de las restituciones a la exportación en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura (cuadro ES,1) y el Acuerdo SMC (en cumplimiento del artículo XVI del GATT y el artículo 25 del Acuerdo SMC), 2001

(millones de euros)

Acuerdo sobre la Agricultura		Acuerdo SMC	
Producto	Valor	Producto	Valor
Trigo y harina de trigo	8,5	Cultivos	259,8
Cereales secundarios	112,8		
Arroz	30,3	Arroz	38,7
Colza	0,0		
Aceite de oliva	0,0	Aceite de oliva	0,2
Azúcar	482,8	Azúcar	1008,2
Mantequilla y aceite de mantequilla	324,9	Productos lácteos	1106,5
Leche desnatada en polvo	36,7		
Queso	188,6		
Otros productos lácteos	402,2		
Carne de bovino	388,4	Carne de bovino	362,6
Carne de porcino	20,0	Carne de porcino	55,2
Huevos	6,0	Huevos y aves de corral	60,5
Carne de aves de corral	60,2		
Vino	22,9	Vino	22,5
Frutas y hortalizas frescas	20,8	Frutas y hortalizas	50,8
Frutas y hortalizas elaboradas	3,6		
Tabaco en rama	0,0		
Alcohol	52,8		
Productos incorporados	411,6		
		Productos no incluidos en el Anexo I	438,8
Total	2573,1	Total	3403,8

Fuente: OMC.

d) Incidencia de la ayuda interna

El análisis comienza con la ayuda interna que causa más distorsión del comercio, la MGA Total, que está sujeta a compromisos de reducción en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura. Hay 36 Miembros de la OMC que tienen compromisos relativos a la MGA Total.[199] En el cuadro 3 del anexo se enumeran todos los Miembros que han asumido tales compromisos y se indica la MGA Total Final Consolidada de cada uno y el año pertinente de su entrada en vigor. Para los países desarrollados ese año fue el 2000, mientras que para la mayoría de los países en desarrollo fue el año 2004. Para algunos Miembros que se han adherido recientemente, el año de entrada en vigor de la MGA Total Final Consolidada no es 2004. Por ejemplo, en el caso del Taipei Chino es el año 2000. Es importante señalar que los compromisos están indicados en valor nominal y no real, aunque algunos Miembros pueden haber declarado tales compromisos en una divisa (dólares de los Estados Unidos, ecus) o en derechos especiales de giro (DEG) y no en la moneda del país. Si se utilizan los tipos de cambio del dólar de los Estados Unidos correspondientes al año 2004, la MGA Total Final Consolidada de los 36 Miembros asciende a 170.100 millones de dólares EE.UU.

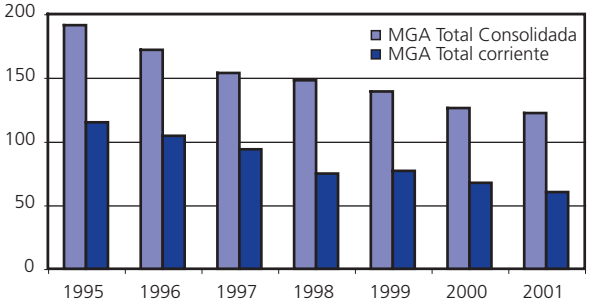
i) Tendencias de la MGA Total Corriente y la ayuda interna

Las notificaciones de los Miembros de la OMC han solido retrasarse varios años, dificultando el suministro de la información más reciente sobre la MGA Total Corriente. Además, no todos los Miembros han notificado los datos de todos los años desde 1995, de manera que en la información hay lagunas. Esta falta de puntualidad en la notificación representa un obstáculo importante para una supervisión actualizada y válida de la aplicación por los Miembros de sus obligaciones en el marco de la OMC. También puede explicar en parte por qué ha sido mayor la aceptación de fuentes alternativas de información sobre la ayuda interna, como la EAP de la OCDE, a pesar de no haber sido concebida ésta teniendo presente un objetivo comercial.

A fin de evitar problemas relacionados con la comparabilidad de las series de datos a lo largo del tiempo, se ha tomado un grupo (es decir, una muestra) de Miembros de la OMC que han notificado su MGA Total Corriente de manera ininterrumpida desde 1995 hasta 2001. Se eligió como límite el año 2001 por ser el último sobre el que hay datos de los tres Miembros (la UE, los Estados Unidos y el Japón) con los niveles más altos de MGA Total Corriente. El grupo está formado por 21 Miembros (de los 36 que tienen compromisos relativos a la MGA Total), a saber: Australia, Brasil, Chipre, Colombia, Eslovenia, Estados Unidos, Hungría, Israel, Islandia, Japón, Marruecos, Noruega, Nueva Zelandia, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Sudáfrica, Suiza-Liechtenstein, Tailandia, Túnez y la UE.

El gráfico 2 muestra la MGA Total Consolidada y Corriente del grupo de 21 Miembros de la OMC entre 1995 y 2001. La MGA Total Corriente se refiere al nivel efectivo de la MGA Total en un año determinado, mientras que la MGA Total Consolidada es el nivel máximo jurídicamente vinculante de la MGA Total para ese año. Todas estas cantidades se han convertido a dólares de los Estados Unidos a fin de poder agregar y comparar las cifras. La MGA Total Consolidada registró en promedio una disminución del 7,2 por ciento durante el período 1995-2001, pasando de 191.400 millones de dólares a 122.100 millones de dólares EE.UU. Sin embargo, la MGA Total Corriente se redujo a un ritmo mucho más rápido, del 10,3 por ciento al año. Para los 21 Miembros de la OMC, los niveles efectivos de ayuda causante de distorsión del comercio (expresados como MGA Total Corriente) han registrado una disminución de casi la mitad, de 115.100 millones de dólares EE.UU. en 1995 a 60.100 millones en 2001. De este modo, la MGA Total Corriente pasó de un promedio del 60 por ciento a menos de la mitad de la MGA Total Consolidada en 2001. Además, debido a que las

Gráfico 2
MGA Total Consolidada y Corriente, 1995-2001
(miles de millones de dólares EE.UU.)



Fuente: OMC.

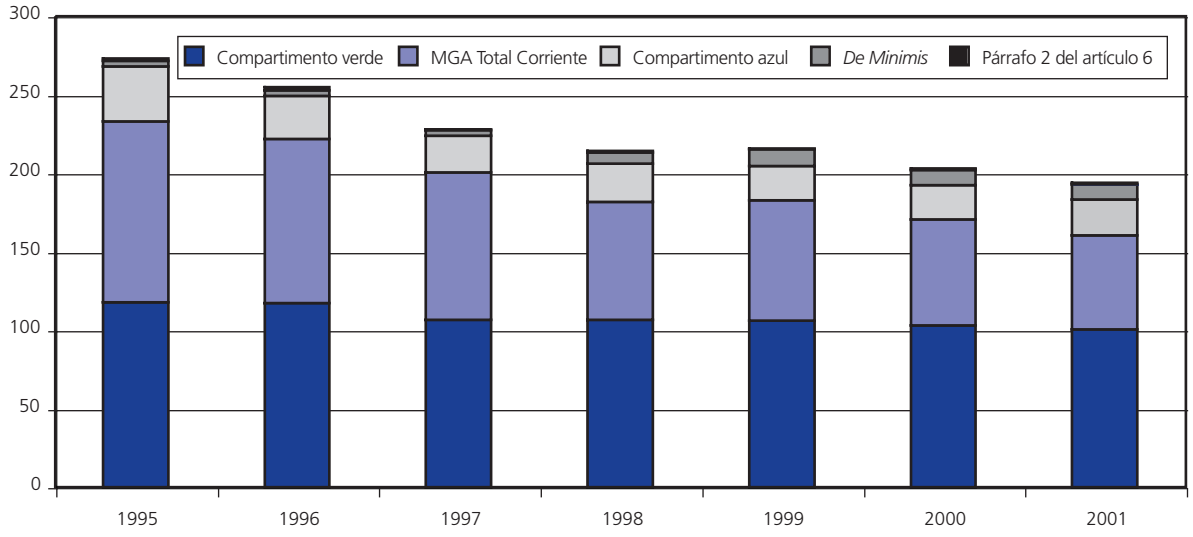
[199] En otras palabras, estos Miembros de la OMC han inscrito compromisos en la sección I de la parte IV de sus Listas.

cifras relativas a la MGA Total Consolidada y la MGA Total Corriente están expresadas en valor nominal, éstas no muestran toda la magnitud de la reducción real de la ayuda causante de distorsión del comercio registrada durante el período 1995-2001, dado que la tasa de inflación de los Estados Unidos (medida por el deflactor del PIB de los Estados Unidos) fue como promedio de alrededor del 2 por ciento al año durante el período.

Aunque solamente hay un compromiso de reducir la MGA Total Consolidada, también disminuyeron otros componentes de la ayuda interna, aunque a un ritmo más lento. Hay 39 Miembros de la OMC que pudieron notificar sus medidas de ayuda interna durante todo el período 1995-2001.[200] Utilizando esta muestra más amplia de Miembros, se comprueba un promedio de reducción anual de un 6,9 por ciento en el gasto del compartimento azul, un 5,7 por ciento en las medidas del párrafo 2 del artículo 6 y un 2,6 por ciento en las medidas del compartimento verde. El único componente de la ayuda interna que aumentó durante el período de seis años es el *de minimis*, cuya cuantía casi se triplicó, pasando de 3.800 millones de dólares EE.UU. en 1995 a 9.600 millones en 2001.

En consecuencia, si se examina toda la ayuda interna, con inclusión no sólo de la MGA Total Corriente, sino también de los niveles *de minimis*, el compartimento azul, el compartimento verde y las medidas comprendidas en el párrafo 2 del artículo 6, se observa una tendencia a la baja. En el gráfico 3 figura la ayuda interna total (MGA Total Corriente, *de minimis*, compartimento azul, compartimento verde y programas de desarrollo) de los 39 Miembros de la OMC para el período 1995-2001. La ayuda interna total descendió de 272.900 millones de dólares EE.UU. en 1995 a 193.800 millones de dólares EE.UU. en 2001, lo que equivale a una reducción anual media del 5,5 por ciento. También en este caso, dado que todas las cifras sobre la ayuda interna están expresadas en valor nominal, su cuantía subestima la reducción real que se produjo durante el período de 1995-2001.

Gráfico 3
Ayuda interna y sus componentes, 1995-2001
(miles de millones de dólares EE.UU.)



Fuente: OMC.

En 2001, pues, el 52 por ciento de la ayuda interna correspondió a gastos en medidas del compartimento verde; el 31 por ciento a la MGA; el 12 por ciento a medidas del compartimento azul; el 5 por ciento a medidas *de minimis*; y menos del 0,5 por ciento a gastos en programas de desarrollo.

ii) Principales proveedores de ayuda interna

El cuadro 14 presenta los 10 principales proveedores de ayuda interna. En lugar de considerar un solo año, por ejemplo 2001, para determinar la lista de Miembros con los mayores programas de subvenciones, se obtuvo

[200] Además de los 21 ya indicados, los Miembros incluidos en esta muestra más amplia son: Barbados; Bolivia; Chile; Cuba; El Salvador; Filipinas; Guyana; Honduras; Hong Kong, China; Macao, China; Nicaragua; Paraguay; República Dominicana; Rumania; Singapur; Trinidad y Tabago; Turquía y Uruguay.

un promedio del período de 1995-2001. Debido a que las cifras de las subvenciones se han convertido a dólares de los Estados Unidos, el orden de clasificación establecido con los datos de sólo un año puede verse influido por el grado de fortaleza del dólar de los Estados Unidos durante ese año. La utilización del promedio de un período más prolongado debe contribuir a atenuar las variaciones de los tipos de cambio. Además, en el cálculo se incluyó a varios otros Miembros con programas de ayuda importantes, aun cuando solamente presentaron notificaciones hasta el año 2000.

Cuadro 14
Principales proveedores de ayuda interna, 1995-2001
(miles de millones de dólares)

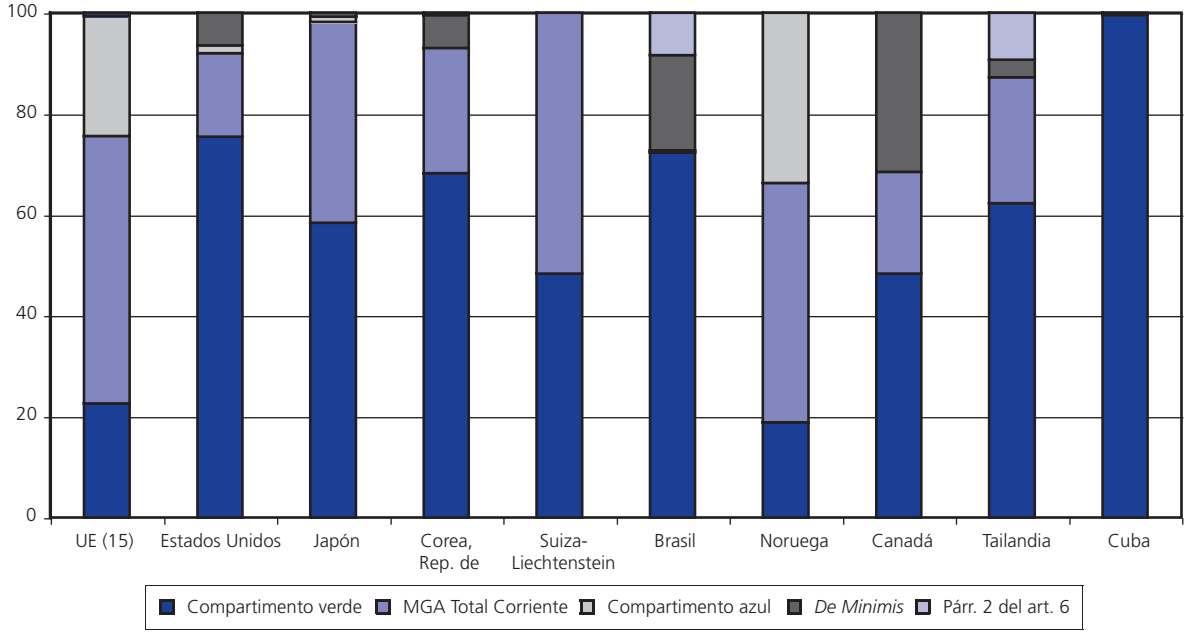
Orden	Miembro	Ayuda interna total
1	Unión Europea (15)	96,1
2	Estados Unidos	66,2
3	Japón	41,8
4	Corea, Rep. de [a]	7,5
5	Suiza - Liechtenstein	4,6
6	Brasil	3,5
7	Noruega	3,0
8	Canadá [a]	2,6
9	Tailandia	1,9
10	Cuba	1,3

[a] Período 1995-2000.
Fuente: OMC.

En el cuadro 14 se observa que hay tres Miembros que suministran la mayor parte de la ayuda: la UE, los Estados Unidos y el Japón. Durante el período de 1995-2001, la UE gastó en promedio 96.100 millones de dólares EE.UU. en ayuda interna, seguida de los Estados Unidos con 66.200 millones de dólares y el Japón con 41.800 millones de dólares. Después de los tres primeros Miembros se produce una caída muy brusca de las sumas suministradas por los demás. El promedio del cuarto principal proveedor de ayuda, la República de Corea, fue de 7.500 millones de dólares EE.UU. durante el período. Mientras que 7 de los 10 principales proveedores de ayuda son miembros de la OCDE, hay 3 que no lo son: el Brasil, Tailandia y Cuba.

El gráfico 4 muestra la composición de los gastos en ayuda interna de los principales proveedores. Predominan la MGA y las medidas del compartimento verde. Los Miembros cuya MGA fue cerca de la mitad de la ayuda interna fueron la UE, Suiza-Liechtenstein y Noruega. Para todos los países en desarrollo de la lista, la mayor parte de sus gastos se notificaron en el marco de medidas del compartimento verde. Las medidas *de minimis* son importantes para el Brasil, el Canadá, la República de Corea y los Estados Unidos. El compartimento azul solamente es importante para la UE-15 y Noruega.

Gráfico 4
Composición de la ayuda interna de los principales proveedores, 1995-2001 o años sobre los que se dispone de datos
(porcentajes)



Fuente: OMC.

El cuadro 15 da una idea de la escala de la ayuda interna total, así como la MGA Total Corriente, mostrándolas como proporción del valor total de la producción agrícola. Esto sólo es posible para un determinado número de Miembros de la OMC, pero en la lista se incluyen los países de la Cuadrilateral, así como algunos grandes países en desarrollo, como el Brasil y Sudáfrica. Como se observa en el cuadro 15, hay una variación grande en la cuantía de la subvenciones a la agricultura, incluso para esta muestra limitada de Miembros, y donde es más evidente dicha variación es en la ayuda interna total. Incluso comparada con el valor total de la producción agrícola, la ayuda interna destaca por su volumen en la UE, los Estados Unidos y el Japón, representando el gasto en dicha ayuda más de un tercio del valor de la producción agrícola en 2001. Sin embargo, Australia, que también es Miembro de la OCDE, proporciona menos del 4 por ciento de ayuda total a su sector agrícola. Entre los países en desarrollo, la República de Corea e Israel otorgan un volumen de ayuda interna superior a un quinto del valor total de la producción agrícola.

En cuanto a la MGA Total Corriente, la variación tiende a ser menor. Solamente supera un décimo del valor de la producción agrícola en el caso de la UE (15) y Hungría. La MGA Total Corriente es del 7 al 8 por ciento del valor de la producción agrícola tanto en el Japón como en los Estados Unidos.

Cuadro 15
Ayuda interna total y MGA como proporción del valor total de la producción agrícola de determinados Miembros de la OMC
(porcentajes)

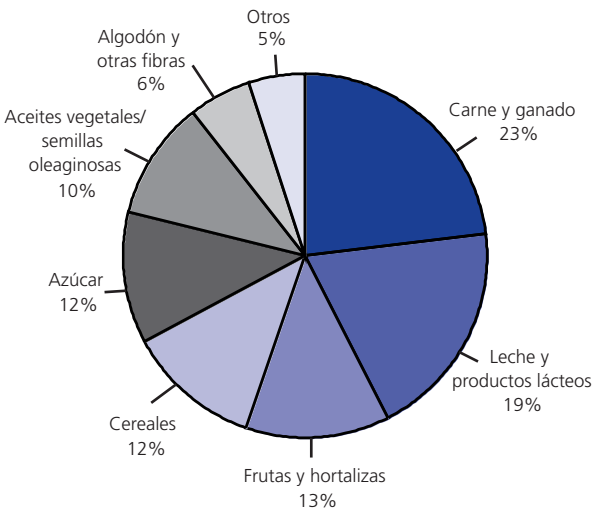
	Proporción del valor total de la producción agrícola	
Miembro	Ayuda interna total	MGA
Australia	3.9	0.7
Bangladesh	1.2	...
Brasil	7.2	0.0
Bulgaria	1.6	0.7
Canadá	14.5	2.7
Chile	5.2	...
Corea, Rep. de	22.2	5.1
Estados Unidos	36.3	7.3
Estonia	6.5	...
Hungría	14.6	10.7
India	10.6	...
Israel	20.9	7.8
Japón	37.6	7.5
Jordania	14.3	0.0
Perú	11.3	...
Rumania	3.3	...
Sudáfrica	6.5	0.9
Túnez	4.7	0.0
UE (15)	34.3	15.9
Uruguay	3.6	...

Fuente: OMC.

iii) MGA por productos específicos

Las notificaciones de los Miembros de la OMC también son una fuente de información relativa a la incidencia de las subvenciones a nivel de productos. En 2001, la cuantía total de las subvenciones por productos específicos notificadas fue de 59.700 millones de dólares EE.UU. Los productos que obtuvieron la ayuda más elevada fueron la carne y el ganado (el 23 por ciento de la MGA por productos específicos), la leche y los productos lácteos (el 19 por ciento), las frutas y hortalizas (el 13 por ciento), los cereales (el 12 por ciento), el azúcar (el 12 por ciento) y los aceites vegetales y las semillas oleaginosas (el 10 por ciento).

Gráfico 5
Composición de la MGA por productos específicos, 2001
(porcentajes)



Fuente: OMC.

e) Incidencia de las subvenciones a la exportación

i) Introducción

Las medidas relativas a la competencia de las exportaciones pueden abarcar todas las subvenciones directas a la exportación (como por ejemplo las restituciones por exportación) o algunos elementos de ellas, los créditos

a la exportación concedidos con apoyo oficial, la ayuda alimentaria (especialmente el componente utilizado para facilitar la colocación de los excedentes de producción de un país) y las empresas comerciales del Estado exportadoras. La característica que define todos estos instrumentos es su posibilidad de fijar precios diferentes, que para los compradores extranjeros son inferiores a los de los productores o los consumidores internos, o incluso a los de ambos grupos.[201] Con un total cercano a los 3.000 millones de dólares EE.UU. en el año 2000 (último año sobre el que hay información completa disponible), el gasto total en subvenciones a la exportación es pequeño en comparación con la suma de alrededor de 200.000 millones de dólares EE.UU. de la ayuda interna notificada para el mismo año. Sin embargo, debido a su carácter muy distorsionador del comercio[202], la eliminación progresiva de las subvenciones a la exportación acordada en la Conferencia Ministerial de Hong Kong es importante a fin de impedir una utilización más generalizada en el futuro y poner la agricultura en consonancia con el comercio no agrícola.[203]

Con arreglo al Acuerdo sobre la Agricultura, todos los Miembros con niveles de compromiso anuales deben notificar para cada producto los desembolsos presupuestarios en concepto de subvenciones a la exportación y las cantidades de las exportaciones subvencionadas, así como el volumen de ayuda alimentaria (cuadro ES.1 del Acuerdo sobre la Agricultura). El cuadro justificante ES.1 tiene por objeto presentar un desglose de estas cifras en las siguientes categorías: subvenciones directas a la exportación, venta de existencias, subvenciones financiadas por los productores en virtud de medidas gubernamentales[204], medidas de reducción de los costos y subvenciones a los transportes internos. Además, deben presentar notificaciones los Miembros en desarrollo que otorguen subvenciones a la exportación exentas en virtud de los apartados d) y e) del párrafo 1 del artículo 9 (cuadro justificante ES.2) y los Miembros sin compromisos en materia de subvenciones a la exportación que sean exportadores significativos de productos concretos (cuadro ES.2), así como todos los donantes de ayuda alimentaria (cuadros ES.2 y cuadro justificante ES.2 y cuadro ES.3). No es necesario notificar otras formas de subvenciones a la exportación. Sin embargo, los créditos a la exportación y las garantías de créditos a la exportación, así como las empresas comerciales del Estado, forman parte del pilar de la competencia de las exportaciones en las negociaciones de Doha. En las subsecciones siguientes se examinará con más detalle cada uno de estos cuatro instrumentos.

ii) Subvenciones a la exportación por productos específicos

Hay diversos documentos de la Secretaría de la OMC confeccionados sobre la base de las notificaciones hechas en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura que presentan un panorama amplio, aunque poco actualizado, de los principales países que conceden subvenciones y los sectores subvencionados. En la OMC (2005d) se enumeran los 25 Miembros con compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación. De ellos, 14 Miembros otorgan subvenciones a la exportación[205]: la Unión Europea (más los siguientes países que se han adherido recientemente: Chipre, Hungría, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca), los Estados Unidos, Israel, México, Noruega, Panamá, Suiza, Turquía y la República Bolivariana de Venezuela. Además, siete países con compromisos habían subvencionado exportaciones, pero dejaron de hacerlo en algún momento del pasado (Australia, Canadá, Colombia, Islandia, Nueva Zelandia, Rumania y Sudáfrica), mientras que cuatro Miembros tienen niveles de compromiso consignados en sus listas, pero no los han utilizado (Brasil, Bulgaria,

201 Véase un cuadro general de las medidas relativas a la competencia de las exportaciones en OCDE (2004b).

202 Se considera que las subvenciones a la exportación son más perjudiciales que las que se otorgan a la producción, debido a que causan distorsión en dos márgenes de precios (de consumo y de producción).

203 El párrafo 6 de la Declaración Ministerial de Hong Kong, contenida en el documento WT/MIN(05)/DEC de 22 de diciembre de 2005, dice en una de sus partes: "Convenimos en asegurar la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a la exportación y disciplinas sobre todas las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente, lo que ha de completarse para fines de 2013. Esto se logrará de una manera progresiva y paralela, que ha de especificarse en las modalidades, de modo que una parte sustancial se realice para fines de la primera mitad del período de aplicación.".

204 Por ejemplo, el régimen del azúcar de las CE, que se explica con mayor detalle más abajo, crea, mediante un sistema complejo de contingentes y otros reglamentos, incentivos adicionales para que los cultivadores de remolacha exporten a pesar de sus contribuciones financieras.

205 Se ha examinado la información de las notificaciones al Comité de Agricultura hasta el 4 de octubre de 2005. Para mantener la coherencia con el resto del informe, la atención se concentra aquí en los desembolsos presupuestarios, aunque también se han adquirido compromisos expresados en volumen.

Indonesia y Uruguay). Seis países (la República de Corea, la India, Marruecos, Pakistán, Tailandia y Túnez) han utilizado subvenciones a la exportación exentas de compromisos de reducción.[206]

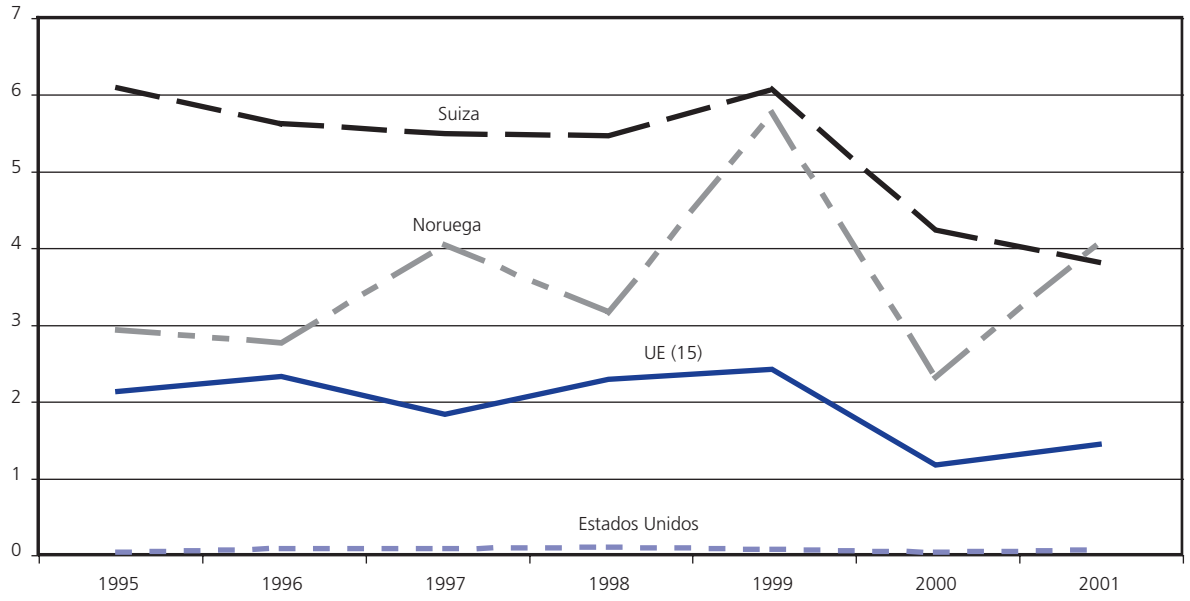
En la OMC (2005d) se presenta respecto de cada uno de los Miembros interesados, por productos o grupos de productos, un resumen general de los niveles de compromiso finales consolidados en materia de subvenciones a la exportación correspondientes a cada año de aplicación en relación con los desembolsos presupuestarios y los volúmenes. El cuadro 16 indica que, a pesar de sus significativas reducciones, la UE siguió siendo el mayor otorgante de subvenciones a lo largo del período de 1995-2000 por lo que se refiere a los desembolsos absolutos. Suiza ocupó el segundo lugar a una distancia considerable y los Estados Unidos y Noruega alternaron en el tercer y cuarto puestos durante ese período. Sin embargo, como se observa en el gráfico 6, las subvenciones a la exportación de Suiza y Noruega constituyen una proporción de su producción agrícola muy superior a la de los otros dos principales otorgantes de subvenciones. La proporción de las subvenciones a la exportación en la producción agrícola total parece ser particularmente baja en los Estados Unidos. Durante el período de seis años objeto de examen, a pesar de las grandes variaciones, estas proporciones parecen tender a la baja, con la excepción de Noruega.

Cuadro 16
Desembolsos en concepto de subvenciones a la exportación, 1995-2000
(millones de dólares y porcentajes)

	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Unión Europea (15)	6314	88,8	6748	89,7	4797	87,7	5976	90,1	5628	89,6	2462	87,1
Suiza	446	6,3	369	4,9	295	5,4	292	4,4	290	4,6	189	6,7
Noruega	83	1,2	78	1,0	102	1,9	77	1,2	128	2,0	45	1,6
Estados Unidos	26	0,4	121	1,6	112	2,1	147	2,2	80	1,3	15	0,5
Otros países	243	3,4	202	2,7	166	3,0	144	2,2	151	2,4	116	4,1
Total	7112	100,0	7519	100,0	5473	100,0	6636	100,0	6278	100,0	2826	100,0

Fuente: OMC.

Gráfico 6
Subvenciones a la exportación como proporción del valor total de la producción agrícola, algunos países, 1995-2001
(porcentajes)



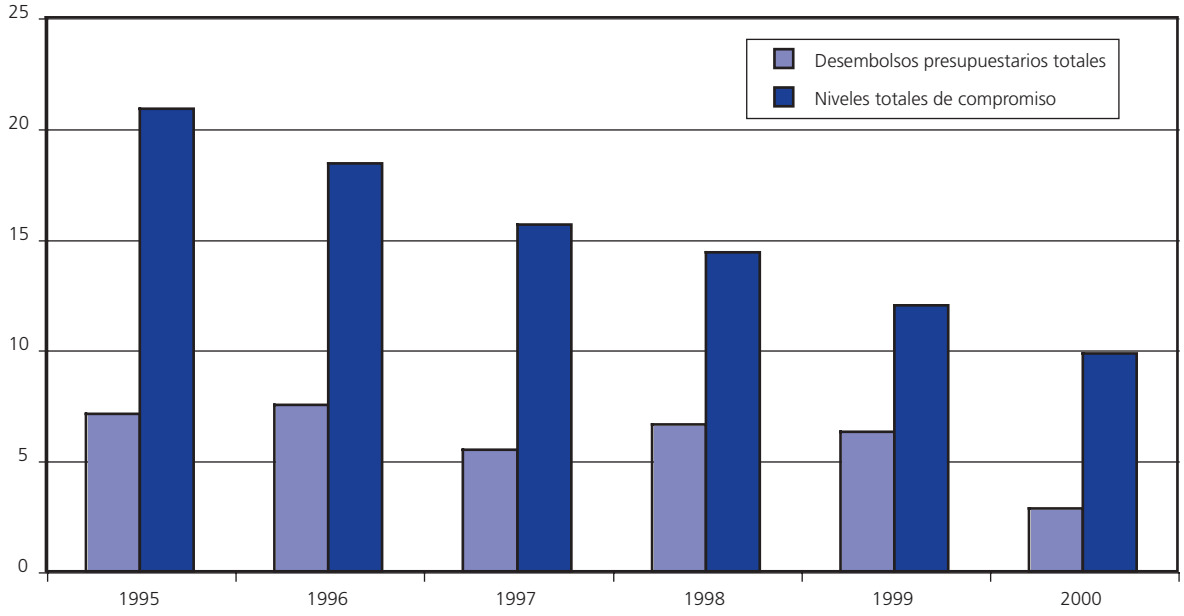
Fuente: OMC.

[206] Véase un panorama general en OMC (2002b). Estas subvenciones se han notificado en relación con el párrafo 4 del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura, que permite a los Miembros en desarrollo durante el período de aplicación – y cumpliendo ciertas condiciones – otorgar subvenciones a fin de reducir los costos de comercialización de las exportaciones y los costos de los transportes y fletes internacionales, así como adoptar disposiciones para que las tarifas de los transportes y fletes internos de los envíos de exportación tengan condiciones más favorables que los envíos internos sin asumir los compromisos de reducción que normalmente se requieren en virtud de los apartados d) y e) del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura.

El gráfico 7 muestra los desembolsos totales en concepto de subvenciones a la exportación y las consolidaciones en el marco de la OMC de todos los Miembros que tienen compromisos en materia de subvenciones a la exportación. Según las notificaciones a la OMC, los desembolsos globales durante el período comprendido entre 1995 y 2000[207] se mantuvieron siempre muy por debajo de los niveles de compromiso. El promedio anual aproximado del 17 por ciento indica que los desembolsos presupuestarios expresados en dólares disminuyeron más que los niveles de compromiso, que solamente experimentaron una contracción aproximada del 14 por ciento. Además, las reducciones reales fueron más significativas de lo que parecen desprenderse de estos valores nominales, puesto que la inflación anual, medida por el deflactor del PIB de los Estados Unidos, fue del 1,6 por ciento en promedio durante el mismo período. Después del año 2000, los niveles de compromiso para los países desarrollados se han mantenido sin cambios, ya que su período de aplicación venció después de seis años. A juzgar por los datos de la UE, a la que corresponde el mayor volumen de gastos, los desembolsos presupuestarios siguieron reduciéndose en 2001, aumentando así ulteriormente la diferencia entre el gasto real y los niveles de compromiso, pero subieron de nuevo en 2002.

Estos promedios agregados encubren una variación considerable entre países y productos. En algunos años concretos aumentó el gasto, mientras que los niveles de compromiso (también expresados en dólares) disminuyeron.[208] Por ejemplo, en 1998 la UE gastó cerca de 1.200 millones de dólares EE.UU. más que el año anterior. Este aumento sustancial en dólares no se debió a las variaciones en el tipo de cambio, que fue bastante estable durante ese tiempo. La conversión a una moneda común también hace que el aumento del gasto de la UE entre 1995 y 1996 parezca más moderado de lo que fue realmente, debido a una devaluación aproximada del 6 por ciento del ecu frente al dólar. Entre 1998 y 1999, a pesar del desembolso adicional de 280 millones de ecus, el gasto expresado en dólares pareció incluso ser inferior al del año anterior, a raíz de una devaluación del 11 por ciento del ecu. Por lo tanto, los desembolsos de la UE expresados en moneda local se redujeron sólo alrededor de un 11 por ciento como promedio, valor que sigue siendo superior a la disminución global de los niveles de compromiso, de alrededor del 9 por ciento al año. Como norma general, las subvenciones a la exportación fueron elevadas cuando los precios del mercado mundial para los principales productos agrícolas eran bajos. Por ejemplo, los precios de la carne vacuna alcanzaron el nivel más bajo conocido en 1996 y los precios de los cereales y la mantequilla registraron una fuerte caída entre 1997 y 1999.

Gráfico 7
Niveles totales de compromiso en materia de subvenciones a la exportación y desembolsos presupuestarios, 1995-2000
(miles de millones de dólares)



Fuente: OMC.

207 El año 2000 es el último para el cual se puede hacer esta agregación, ya que faltan los datos posteriores de Miembros clave.

208 Las conversiones en dólares se hacen simplemente con fines de agregación y comparación. Es importante recordar que cada Miembro tiene compromisos consolidados en la moneda especificada en su lista, que en la mayoría de los casos es la nacional.

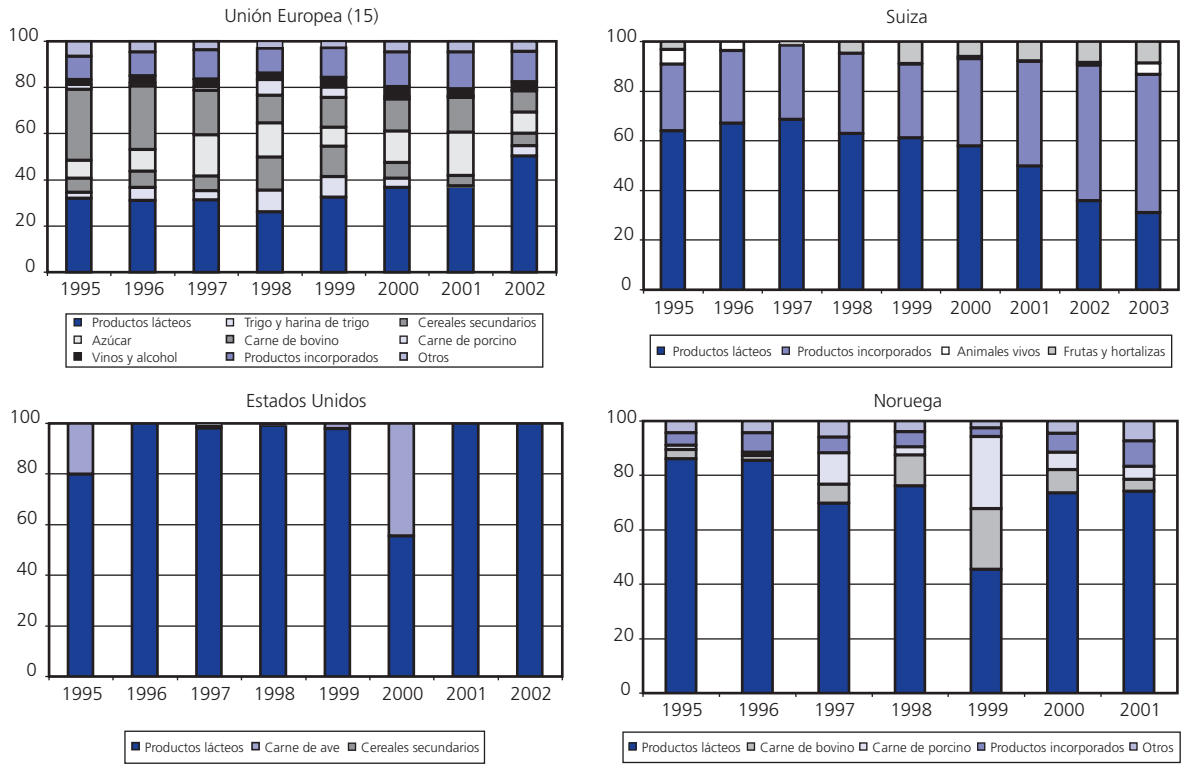
El gráfico 8 muestra la incidencia de las subvenciones a la exportación por productos en los cuatro principales otorgantes de subvenciones.[209] Para la UE, el azúcar, otros productos lácteos, la carne de bovino y la mantequilla y aceites de mantequilla absorbieron en 2001 más del 60 por ciento de los desembolsos presupuestarios. Con la excepción del azúcar, los niveles de compromiso no se suelen agotar. Con el tiempo hubo una reducción notable en las subvenciones a la exportación para la carne de bovino. Suiza gastó en el año 2000 casi la mitad de sus subvenciones a la exportación para los productos lácteos. En conjunto, los niveles de compromiso se utilizan en gran medida. A pesar de haber comprometido una diversidad de productos, los Estados Unidos asignaron sus subvenciones a la exportación notificadas sobre todo a tres productos del sector lácteo entre 1995 y 2002. La mantequilla y el aceite de mantequilla recibieron casi la mitad de los desembolsos presupuestarios y el resto de los fondos se destinó en su mayor parte a la leche desnatada en polvo. En Noruega, durante el período objeto de examen los mayores desembolsos se destinaron a los productos lácteos (sobre todo al queso), aunque su importancia relativa registró variaciones entre el 86 por ciento en 1995 y el 45 por ciento en 1999, cuando los gastos en la carne de bovino y porcino se triplicaron en comparación con el año anterior.

A nivel de productos, los desembolsos en concepto de subvenciones a la exportación superaron en ocasiones los niveles de compromiso. Por ejemplo, en 1999 Noruega superó sus niveles de compromiso por productos específicos correspondientes a la carne de bovino y de porcino, y en cierta medida también los de la mantequilla y el queso. También en 1999, la UE efectuó gastos superiores a los compromisos para la leche desnatada en polvo, otros productos lácteos, los productos incorporados, la carne de porcino y el alcohol. En el mismo año ocurrió lo mismo en los Estados Unidos con respecto al queso. Como se ha mencionado más arriba, estas alzas de las subvenciones a la exportación de ciertos productos básicos reflejan las fluctuaciones de los precios del mercado mundial, que alcanzaron niveles muy bajos en 1999 para los cereales, los productos lácteos y, en cierta medida, los productos cárnicos.

Casi todos los años entre 1996 y 1999 hubo algún Miembro que otorgó subvenciones excesivas a la exportación de algún producto. Estas prácticas, a pesar de que estaban jurídicamente amparadas por el párrafo 2 b) del artículo 9 de Acuerdo sobre la Agricultura, que durante ese período y con ciertos límites permitía la concesión de subvenciones a la exportación por encima de los niveles de compromiso si éstos no se habían agotado totalmente en los años anteriores, recibieron fuertes críticas en las reuniones del Comité de Agricultura como incompatibles con el espíritu del Acuerdo. La posibilidad de dicho "alivio renovable" ya ha expirado y, a juzgar por la ausencia de nuevas reclamaciones, parece que se ha cumplido una de las condiciones, a saber, que la cuantía acumulada total de los desembolsos presupuestarios durante todo el período de aplicación no sea superior a las sumas que se habrían derivado del cumplimiento completo.

[209] Algunos de los grupos de productos enumerados en el documento de la OMC TN/AG/S/8/Rev.1 correspondientes a los compromisos relativos a productos específicos se han agregado o cambiado de nombre con fines analíticos y para facilitar la presentación gráfica. Se han introducido las siguientes modificaciones: para la UE y los Estados Unidos, la mantequilla y aceite de mantequilla, la leche desnatada en polvo, el queso y otros productos lácteos forman la categoría de *"productos lácteos"*. Para la UE, el vino y el alcohol se han unido en una sola categoría. El arroz, el aceite de oliva, la carne de ave, los huevos, los frutos y legumbres y hortalizas (tanto frescos como elaborados) y el tabaco en rama se clasifican como *"otros"*. Para Noruega, la mantequilla, el queso y el suero en polvo se agrupan en la categoría de *"productos lácteos"*. La carne de cordero, la carne de ave y los huevos y productos de huevo forman la categoría de *"otros"*. Los *"productos agrícolas elaborados"* han recibido el nuevo nombre de *"productos incorporados"*. En el caso de Suiza, *"produits laitiers"* se ha traducido como, *"dairy products"* o *"productos lácteos"*, *"produits transformés"* como *"incorporated products"* o *"productos incorporados"* y *"bétail d'élevage"* y *"chevaux"* se han agrupado y traducido como *"live animals"* o *"animales vivos"*. *"Fruits"* y *"pommes de terre"* se han combinado en la categoría de *"fruits and vegetables"* (frutas y hortalizas). Además, para Suiza faltan los valores de las categorías de *"fruits"* y *"pommes de terre"* correspondientes al año 1996. A fin de establecer los totales, hubo que calcular valores supuestos de los años 1995 y 1997 en cada categoría. Los datos detallados de acuerdo con los grupos de productos definidos en el documento TN/AG/S/8/Rev.1 de la OMC para el último año sobre el que se dispone de datos figuran en el cuadro 2 del anexo.

Gráfico 8
Proporción de los desembolsos en subvenciones a la exportación por productos, en determinados países y en diversos años
(porcentaje)



Fuente: OMC.

El desglose por instrumentos de los desembolsos presupuestarios para productos específicos en los respectivos cuadros justificantes ES.1 pone de manifiesto que, para los cuatro principales otorgantes de subvenciones, las concedidas a la exportación son principalmente subvenciones directas, como por ejemplo las restituciones a la exportación, es decir, compensaciones a la exportación por la diferencia entre el precio del mercado internacional y el precio interno más elevado. Las subvenciones a la exportación notificadas por los Estados Unidos se refieren exclusivamente a pagos directos. Esto es también aplicable en su mayor parte a la UE, que además ha notificado en varios años ventas de existencias de cereales secundarios y alcohol. Suiza, además de los pagos directos, realiza ventas de existencias de fruta, que también se benefician de subvenciones para reducir los costos.[210]

En el sector del azúcar de la UE funciona un sistema bastante complejo de subvenciones a la exportación. Las exportaciones de azúcar de la UE reciben ayuda exclusivamente de subvenciones financiadas por los productores en un mercado ampliamente reglamentado que aumenta los incentivos a la exportación. El régimen del azúcar de la UE fija contingentes de producción (los denominados contingentes A y B), regula los precios de la remolacha azucarera y establece un marco para las relaciones contractuales entre los cultivadores de remolacha y los productores de azúcar. Se aplican gravámenes a la producción a todo el azúcar comprendido en los contingentes para sufragar los gastos de las restituciones a la exportación de excedentes de azúcar A y B una vez cubierto el consumo interno. Al mismo tiempo, los productores obtienen precios sumamente remunerativos en el mercado interno mediante un sistema de controles de las importaciones y precios mínimos. Por lo tanto, a pesar de autofinanciarse y tener un efecto neutro en el presupuesto, el sistema proporciona un incentivo para que los agricultores produzcan remolacha azucarera con un costo marginal que es superior al precio mundial, aun cuando deban financiarse las subvenciones a la exportación. Por consiguiente, este tipo de sistema administrado

210 Las subvenciones para reducir los costos otorgadas por Suiza en el marco del "Plan de compensación de precios" son restituciones a la exportación para compensar los costos más elevados de las materias primas producidas en el país (debido a las medidas de política agrícola) utilizadas como insumos para obtener productos agrícolas elaborados con fines de exportación. En el caso de las materias primas que proceden principalmente de la importación, los reembolsos corresponden a los gravámenes en frontera que se hayan satisfecho. Véanse más detalles en el Informe sobre el examen de las políticas comerciales de Suiza y Liechtenstein de la Secretaría de la OMC, que figura en el documento WT/TPR/S/141.

por los gobiernos también se ha incluido entre las subvenciones a la exportación comprendidas en el párrafo 1 c) del artículo 9 de Acuerdo sobre la Agricultura.[211] La principal forma de subvención a la exportación de Noruega consiste en sistemas semejantes de subvenciones financiadas por los productores y de intervención gubernamental, en particular para el queso, la mantequilla y los huevos y productos de huevo, para los cuales no se otorgan otras subvenciones directas a la exportación.

iii) Créditos a la exportación

Los créditos a la exportación se presentan como mecanismos de seguro, de garantía o de financiación que permiten al comprador extranjero de bienes y/o de servicios exportados diferir el pago durante cierto tiempo. Pueden adoptar la forma de ayuda financiera oficial, es decir, (re)financiación directa de los créditos o sostenimiento de los tipos de interés, o bien la forma de garantías o seguros de créditos a la exportación, es decir, una cobertura pura, o alguna combinación de ambas formas (OCDE, 2004c). En Hong Kong los Miembros acordaron, entre otras cosas, que las garantías de créditos a la exportación o los programas de seguro debían autofinanciarse, reflejando la coherencia con el mercado, y que el período debía ser de duración suficientemente corta.

Es difícil obtener información sobre la incidencia de los créditos a la exportación, dado que: i) los países no están obligados en la actualidad a notificar a la OMC la utilización de tales gastos; y ii) se considera que las condiciones en las que se otorgan créditos a la exportación son de carácter confidencial. La mayor parte de los análisis de los créditos a la exportación concedidos con apoyo oficial en la agricultura se basan en información presentada por la OCDE y obtenida a partir de una encuesta confidencial de los Participantes en el Acuerdo relativo a los créditos de exportación concedidos con apoyo oficial[212], que abarcó el período comprendido entre 1995 y 1998. De este estudio (OCDE, 2000a) parece desprenderse que el más pronunciado equivalente en subvenciones a la exportación de los créditos a la exportación corresponde a los Estados Unidos, Australia, el Canadá y varios Estados miembros de la Unión Europea.[213] De acuerdo con las estadísticas públicas de la OCDE sobre las actividades de crédito a la exportación que se presentan en el cuadro 17, los créditos a la exportación a largo plazo (más de cinco años) para productos agrícolas apenas representan medio punto porcentual del total, o sea menos de la centésima parte, de la suma que se destinó al sector manufacturero en los países de la OCDE en 2002. La comparación de los resultados agregados presentados en el documento OCDE (2000a) demuestra que estas cifras no reflejan la medida total en que se otorgan créditos a la exportación en la agricultura. El principal motivo parece ser que en la agricultura la mayor parte de los créditos son créditos concedidos a corto plazo (es decir, menos de un año) o a plazo medio (entre uno y cinco años) de los cuales la OCDE no recopila datos públicos, por lo menos a nivel sectorial en el segundo caso.[214]

---

211 Además, el Órgano de Apelación de la OMC constató que el denominado azúcar C (la producción por encima de los contingentes A y B), a pesar de no poder beneficiarse de la ayuda a los precios internos ni de las subvenciones directas a la exportación, también constituía una subvención a la exportación en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura, mediante una subvención cruzada. Véase el Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas-Subvenciones a la exportación de azúcar*, WT/DS265,266,283/AB/R, adoptado el 19 de mayo de 2005. El funcionamiento del régimen del azúcar de la UE ha estado sometido a examen desde entonces. El 20 de febrero de 2006, los ministros de agricultura de la UE adoptaron una reforma de amplio alcance de la organización común del mercado en el sector del azúcar, basada en una propuesta presentada por la Comisión Europea en junio de 2005. La reforma del sector del azúcar entrará en vigor el 1º de julio de 2006. Véase un comunicado de prensa sobre el acuerdo de los ministros en el sitio Web http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/194&format= HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en. La propuesta inicial de la Comisión Europea se puede consultar en el sitio Web http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/sugar/prop_es.pdf, ambos consultados el 28 de febrero de 2006.

212 Hay que señalar que, aunque la atención de la encuesta de los Participantes en el Acuerdo relativo a los créditos de exportación concedidos con apoyo oficial (que dio lugar al estudio OCDE, 2000a) se concentró en la utilización de créditos a la exportación en la agricultura, los productos agrícolas no están comprendidos en dicho Acuerdo, con arreglo a su párrafo 5 c) (OCDE, 2004c: 8). En cumplimiento del párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura, en virtud del cual los Miembros deben esforzarse en elaborar disciplinas internacionalmente convenidas por las que se rija la concesión de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro, los Participantes en el Acuerdo negociaron entre 1996 y 2000 disciplinas sobre los créditos a la exportación para los productos agrícolas en la OCDE. Hay un proyecto de entendimiento (que se puede descargar del sitio Web http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/1939746.pdf) que representa la situación alcanzada en noviembre de 2000, momento en el cual no se pudo llegar a un consenso. Ya existen entendimientos sectoriales para las embarcaciones, las plantas de energía nuclear y las aeronaves civiles.

213 Véase también un análisis económico de los créditos a la exportación en Vercammen (1998).

214 En cambio, el documento OCDE (2000a) se basa en una serie de datos completa, aunque confidencial.

Cuadro 17
Créditos a largo plazo a la exportación de productos agrícolas de los países miembros de la OCDE, 1998-2002
(millones de dólares y porcentajes)

	1998	1999	2000	2001	2002
Millones de dólares	76,1	31,5	22,1	97,0	46,2
Proporción de los créditos totales a la exportación	0,4	0,1	0,1	0,6	0,3

Fuente: OCDE (2002b).

En algunos países la información sobre los créditos a la exportación en relación con la agricultura se pone a disposición del público. En los Estados Unidos, por ejemplo, cuando instituciones financieras privadas conceden préstamos a países que desean comprar productos agrícolas exportados por los Estados Unidos, la Corporación de Crédito para Productos Básicos (CCC) otorga una garantía y asume el riesgo de incumplimiento sobre los préstamos. La financiación anual para dichos programas de garantía de créditos a la exportación de los Estados Unidos ha sido del orden de 3.000 millones de dólares EE.UU., y ha apoyado así entre el 5 y el 6 por ciento de las exportaciones agrícolas totales (véase el cuadro 18).[215] Si se incluye la ayuda alimentaria en el marco de la P.L. 480[216], título I, que da acceso a acuerdos de créditos a largo plazo para facilitar las compras entre gobiernos de productos básicos

Cuadro 18
Garantías de créditos a la exportación de productos agrícolas de los Estados Unidos, 1995-2002
(millones de dólares y porcentajes)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Producción agrícola total	191088	204808	205080	190082	183777	189318	197892	193151
Exportaciones agrícolas totales	54729	59867	57338	53711	49148	50798	52699	53294
Programas totales de la CCC	2921	3230	2876	4037	3045	3082	3227	3388
Corto plazo (GSM-102)	2772	3079	2809	3963	2955	2928	2959	2936
Plazo intermedio (GSM-103)	149	151	63	56	44	33	42	0
Garantías de créditos de proveedores	0	0	4	18	46	116	226	452
Garantías de financiación de instalaciones	0	0	0	0	0	5	0	0
Ley P.L. 480, título I	172	219	153	164	687	157	105	102
Pro memoria:								
Exportaciones agrícolas amparadas por programas de créditos a la exportación como proporción de la producción agrícola total	1,6	1,7	1,5	2,2	2,0	1,7	1,7	1,8
Exportaciones agrícolas amparadas por programas de créditos a la exportación (%)	5,7	5,8	5,3	7,8	7,6	6,4	6,3	6,5

Fuente: CRS (2004).

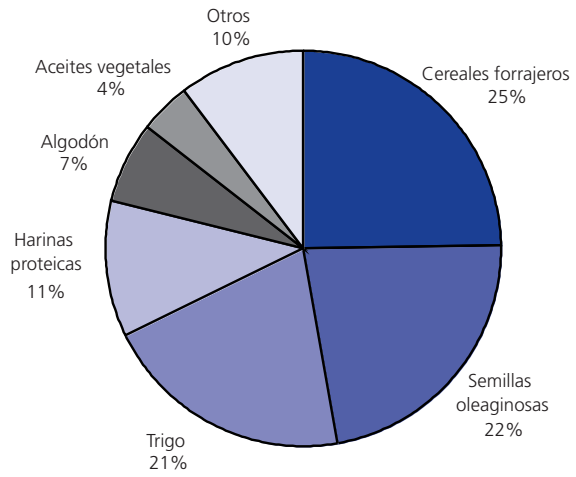
215 Estos valores no representan desembolsos reales, por ejemplo debidos a incumplimientos, ni la cuantía total de los préstamos que se han garantizado. Simplemente se refieren a la financiación que pone el Gobierno a disposición de los operadores comerciales. El cálculo del equivalente en subvenciones de los créditos a la exportación y las garantías de créditos a la exportación es una tarea compleja. Entre otras cosas depende de los períodos de reembolso y los tipos de interés mínimos. En virtud del Acuerdo sobre créditos a la exportación de la OCDE, la última función corresponde a los tipos de interés comerciales de referencia (CIRR), que existen para la mayoría de los países de la OCDE y se ajustan mensualmente. Tienen por objeto reflejar los tipos de interés del mercado en el mercado interno de la moneda de que se trate, en estrecha correspondencia con el tipo ofrecido a los prestatarios nacionales de primera clase, es decir, que se basan en su mayor parte en el rendimiento de los bonos del Estado más un margen. Los tipos de interés comerciales de referencia vigentes están disponibles en el sitio Web de la OCDE: (http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_ 2649_34169_1_1_1_1_37431,00.html). Si bien dichos tipos pueden ayudar a controlar los elementos de subvención en forma de sostenimiento de los tipos de interés, también es importante que, si se quiere evitar la elusión, los servicios gubernamentales de crédito a la exportación carguen tipos de prima adecuados para cubrir los costos y pérdidas de funcionamiento a largo plazo. Por consiguiente, en el denominado paquete de medidas "Knaepen", que entró en vigor en 1999, se acordó que el establecimiento de los precios se basara en el riesgo, se produjera una convergencia y reflejara las diferencias de calidad de los productos de crédito a la exportación con apoyo oficial. Con ese fin se han establecido directrices sobre primas mínimas de referencia asignadas a siete categorías de riesgo de países. Para más información, véase OCDE (1998).

216 La Ley General 480 (P.L. 480) también se conoce como "Programa de Alimentos para la Paz".

agrícolas por parte de países en desarrollo que tienen la posibilidad de llegar a ser mercados comerciales, este tipo de ayuda aumentó al 7 por ciento de las exportaciones agrícolas en varios años y a alrededor del 2 por ciento de la producción agrícola total. De hecho, la mayor parte de las garantías de créditos a las exportaciones agrícolas se conceden a corto plazo. En el marco del programa GSM-102, la CCC garantiza el reembolso del 98 por ciento del principal y una parte de los intereses en caso de incumplimiento o impago cuando los bancos de los Estados Unidos otorgan créditos a bancos extranjeros para financiar ventas de productos agrícolas estadounidenses por un período máximo de tres años. El programa de plazo medio (de 3 a 10 años) parece utilizarse menos, pero adquieren importancia en cambio las garantías de los créditos de proveedores. En el marco del último programa, la CCC garantiza el reembolso del 65 por ciento del valor de exportación a los exportadores de los Estados Unidos que han otorgado créditos directamente al importador durante 180 días o menos. Hay un programa que respalda indirectamente las exportaciones agrícolas mediante la garantía de reembolso a los inversores que exportan bienes manufacturados y servicios a mercados de países emergentes para mejorar o establecer instalaciones de almacenamiento, elaboración o manipulación relacionadas con la agricultura, pero apenas se ha utilizado (Canadá, 2004).

En el gráfico 9 se observa que la composición de productos básicos objeto de las garantías de créditos a la exportación de los Estados Unidos es bastante distinta de la incidencia de las subvenciones a la exportación notificadas a la OMC (véase *supra*). Mientras que prácticamente todas las subvenciones directas notificadas van al sector lácteo, las garantías de créditos a la exportación se refieren sobre todo a los cereales. El algodón, que es objeto de especial atención en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo, también disfruta de alrededor de un 7 por ciento de este tipo de ayuda.

Gráfico 9
Proporción de distintos productos en las garantías totales de créditos a las exportaciones agrícolas, Estados Unidos, 2002
(porcentajes)



Fuente: CRS (2004).

iv) Empresas comerciales del Estado

Las empresas comerciales del Estado disfrutan de una serie de privilegios que los gobiernos ponen a su disposición y a los que otros comerciantes no suelen tener acceso, como la garantía de las pérdidas. Además, pueden disponer de derechos exclusivos sobre la importación y/o exportación de un producto.[217] Sus objetivos en el sector agropecuario varían según los países e incluyen el apoyo a los ingresos de los productores nacionales, la estabilización de los precios, la expansión de la producción nacional, la continuidad del suministro nacional de alimentos o el aumento de los ingresos públicos, con las correspondientes variaciones de sus funciones y privilegios (OCDE, 2001c). En los países desarrollados, estas empresas actúan de tal manera que sostienen los ingresos de los agricultores, mientras que en los países en desarrollo ha habido casos en los que las actividades de estas empresas se han orientado a la reducción de los precios de los alimentos para el consumidor, con la contracción de los márgenes que reciben los agricultores.[218]

En la Conferencia Ministerial de Hong Kong, los Miembros de la OMC decidieron elaborar disciplinas relativas a las empresas comerciales del Estado sobre subvenciones a la exportación, financiación estatal y garantía de las pérdidas que eliminarían las prácticas causantes de distorsión del comercio. También afirmaron su compromiso de

[217] Véase la definición precisa de la OMC en el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XVII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, párrafo 1.

[218] McCorriston y MacLaren (2006) proponen un modelo para evaluar los posibles efectos de las empresas comerciales del Estado exportadoras tanto en los países desarrollados (donde se suele producir un sesgo hacia los productores) como en los países en desarrollo (con un sesgo típico orientado hacia los consumidores o los contribuyentes). Si bien los autores confirman que las empresas comerciales del Estado de ciertos países desarrollados tienen efectos en el comercio que son equivalentes a una subvención a la exportación, la distorsión del comercio en el segundo grupo de países puede ser más bien equivalente a un impuesto a la exportación.

evitar la elusión de estas disciplinas. Una preocupación importante a este respecto se refiere al ejercicio del poder de mercado. Las empresas comerciales del Estado pueden gozar de la condición de exportadores e importadores exclusivos, es decir, del derecho exclusivo a comprar y vender tanto en el mercado nacional como en los mercados de exportación. Se ha demostrado que estas empresas pueden aprovechar la competencia imperfecta de dichos mercados y hacer realidad el potencial de discriminación en materia de precios (OCDE, 2001c). Como requisito previo, los mercados deben estar segmentados mediante obstáculos a la importación, como aranceles o contingentes arancelarios, a fin de impedir que las exportaciones a precios más bajos se reimporten en el mercado nacional de precios más elevados. En su condición de comprador único[219] en el mercado interno, las empresas comerciales del Estado pueden recoger suministros de los productores, pero no efectúan los pagos hasta que no han realizado las ventas, internas y de exportación. Esto determina el volumen destinado a la venta de exportación y nacional, respectivamente, en orden a reducir al mínimo los excedentes de los productores. Al ser la demanda menos elástica en el mercado interno que en el de exportación (por ejemplo debido a las mayores posibilidades de sustitución a nivel internacional), los precios internos son superiores a los de exportación y el consumo nacional es inferior al que tendría lugar si ambos mercados estuvieran integrados. Al mismo tiempo, al recibir los agricultores un precio compuesto (o el denominado precio "mancomunado") (menos los costos de comercialización), la producción aumenta y se absorbe por las mayores exportaciones. Schluep y De Gorter (2000) y otros han calculado los equivalentes de tales prácticas en subvenciones por unidad de exportación.[220]

Este tipo de actuación de las empresas comerciales del Estado puede beneficiar a los productores nacionales de varias maneras. Con respecto a la exportación, estas empresas pueden esgrimir poder de mercado y aprovechar plenamente el potencial de discriminación de precios. En particular, dada la estructura oligopsónica de muchos mercados agropecuarios, es decir, el poder de mercado de los elaboradores, los mayoristas y los comerciantes representados por un pequeño número de empresas dominantes (Hranaiova *et al.*, 2002), las empresas comerciales del Estado pueden obtener precios de exportación más elevados que los que lograrían los productores individuales por su cuenta. Mediante el control del suministro interno, estas empresas afrontan menos incertidumbres en el abastecimiento de suministros para la exportación que otros competidores comerciales y pueden establecer acuerdos prolongados de exportación con países importadores. Los agricultores también pueden beneficiarse de las economías de escala en la comercialización y el control de calidad. Por último, las empresas comerciales del Estado pueden contribuir a estabilizar los ingresos de los productores, por medio de fondos comunes de precios y de la gestión y colocación de existencias (Ingco y Ng, 1998). Sin embargo, en ausencia de competencia, y al estar los beneficios (y las pérdidas) vinculados a los ingresos de los productores, es difícil evaluar si estas actividades, como la comercialización exclusiva, son rentables y efectivamente generan un beneficio neto para los productores (Gropp et al., 2000).

En la OMC, parece ser objeto de la mayor atención un número relativamente pequeño de empresas comerciales del Estado como la Junta Australiana del Trigo y la Junta Canadiense del Trigo, que sumadas representan el 40 por ciento del mercado mundial de este producto (OCDE, 2000b; OCDE, 2000c; Carter y Wilson, 1997). El cuadro 19 confirma la estructura de precios prevista, con precios al consumo en el mercado interno superiores a los precios de exportación. El cuadro también muestra que en ambos casos se exporta una gran parte de la producción interna y que casi todas las exportaciones se realizan a través de la empresa comercial del Estado. Sin embargo, no se puede responder con facilidad a la pregunta sobre la medida en que estas empresas comerciales del Estado subvencionan las exportaciones. Mucho depende también de la estructura del mercado que, en la hipótesis, sustituiría a la empresa comercial del Estado. Veeman et al. (1999) aducen que hay un condicionamiento previo para que el comercio agropecuario se desenvuelva en un entorno oligopolístico. La OCDE (2001c) y Scoppola (2003) elaboran modelos que demuestran que, con el mismo grado de poder de mercado, en determinadas condiciones una empresa comercial del Estado exporta más que una empresa privada que maximice los beneficios y, por consiguiente, se puede considerar que subvenciona las exportaciones.[221]

219 Aunque se trata del único comprador, no por ello hay que suponer que las empresas comerciales del Estado actúan como monopsonio, porque no suelen maximizar los beneficios.

220 Schluep y De Gorter (2000) han demostrado también que el establecimiento de precios comunes se traduce en exportaciones más elevadas que en virtud de una simple discriminación basada en el precio y de una subvención equivalente financiada por el contribuyente.

221 Esto se debe sobre todo a que en los objetivos de las empresas comerciales del Estado se incluye el bienestar de los productores. Los beneficios se redistribuyen entre los productores mediante el pago de un precio resultante de un fondo común de precios nacionales y mundiales. Por consiguiente, no sólo aumentan las exportaciones, como en el caso de un comerciante monopolista privado, porque en el mercado interno se vende una cantidad más baja, sino además porque la empresa comercial del Estado compra un volumen mayor a los productores como consecuencia de un aprovechamiento máximo de sus excedentes.

Cuadro 19
Exportaciones de trigo de Australia y el Canadá, varios años
(Millones de toneladas, $A y $Can/tonelada)

País	Año	Exportaciones totales Cantidad	Exportaciones de las ECE Cantidad	Precio medio repr. Int. de venta	Precio medio de la exportación	Producción nacional Cantidad
Australia	1995-96	13,3	13,3	304 $A/t	287 $A/t	16,5
	1996-97	19,2	19,2	241 $A/t	227 $A/t	23,7
	1997-98	15,7	15,7	247 $A/t	235 $A/t	19,4
Canadá	1994-95	20,8	17,0	212 $Can/t	225 $Can/t	22,9
	1995-96	16,2	16,1	265 $Can/t	280 $Can/t	25,0
	1996-97	19,4	21,4	215 $Can/t	234 $Can/t	29,8

Nota: El volumen total exportado por Canadá puede ser superior o inferior al exportado por las empresas comerciales del Estado (ECE) debido a las diferencias en los períodos de presentación de informes estadísticos utilizados por Statistics Canada (despachados en aduana) y la Junta Canadiense del Trigo (campaña de comercialización).
Fuente: Notificaciones a la OMC G/STR/N/4/AUS, G/STR/N/5/AUS y G/STR/N/4/CAN.

Surgen nuevas complicaciones cuando las empresas comerciales del Estado disfrutan de privilegios, como descuentos sobre las tarifas de transporte y almacenamiento, tipos de cambio y tipos de interés preferenciales, etc., a los que no tienen acceso los otros comerciantes. Un privilegio específico ha sido a veces la absorción por el gobierno de las pérdidas de una empresa comercial del Estado, potencialmente conducente a una estrategia de fijación de precios más agresiva y en consecuencia a exportaciones más elevadas. En el caso de la Junta Canadiense del Trigo, los productores reciben un pago inicial equivalente al 70-80 por ciento del precio final, con pagos adicionales que se efectúan en una fase posterior, cuando se ha comercializado el suministro total del producto. Los pagos iniciales con cargo al fondo común están garantizados por el Gobierno del Canadá, de manera que si el precio que entra en el fondo común es inferior al precio inicial pagado a los productores el Gobierno asume las pérdidas de la Junta. Sin embargo, en la práctica raramente se han utilizado las garantías oficiales. Ahora bien, los préstamos a la Junta se consideran de riesgo más bajo, puesto que en caso de incumplimiento los cubriría el Gobierno y, por consiguiente, son menos difíciles de obtener (OCDE, 2001c). McCorriston y MacLaren (2005) examinaron la Junta Canadiense del Trigo y la Junta Australiana del Trigo y llegaron a la conclusión de que, si bien la condición de las empresas comerciales del Estado distorsiona el comercio, la orientación y la amplitud dependen de las distintas características de los derechos exclusivos de que disfrutan estas empresas y de sus objetivos, así como de una serie de otros factores, por ejemplo la situación del mercado de referencia, otras políticas de ayuda a la agricultura, la ineficacia relativa de las empresas comerciales del Estado en comparación con las empresas privadas y el derecho de las empresas exportadoras privadas a vender en el mercado interno.

v) Ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria internacional -es decir, el suministro de productos alimenticios básicos de un país a otro, gratuitamente o en condiciones muy favorables para ayudar a ese país a satisfacer sus necesidades de alimentos (Thompson, 2001)- puede socavar la producción interna o desplazar las importaciones procedentes de otros países. Los donantes pueden proporcionar más ayuda alimentaria en momentos de excedentes de producción, circunstancia que suele variar de manera anticíclica con las necesidades, es decir, los volúmenes de ayuda alimentaria aumentan cuando la producción mundial y la disponibilidad de alimentos son altas y los precios bajos. Por consiguiente, la colocación de los excedentes (que puede ejercer una presión a la baja en los precios del mercado mundial) se puede considerar una subvención implícita a la exportación. La ayuda alimentaria también se puede utilizar para crear oportunidades comerciales, en particular si está vinculada a exportaciones comerciales de productos agropecuarios en el futuro.[222]

[222] Es evidente que, al suministrar ayuda alimentaria internacional, los donantes pueden tratar de conseguir objetivos que no respondan a consideraciones de política agropecuaria, que van desde auténticos objetivos de socorro de urgencia a fines de política exterior. Se puede citar el ejemplo de las donaciones de alimentos a Corea del Norte por parte de la República de Corea y China, que además de estar orientada a los niños malnutridos también tiene implicaciones políticas. Véase, por ejemplo, el sitio Web http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4568182.stm, consultado el 19 de enero de 2006.

El grado de desplazamiento de otros productores depende de numerosos factores, no siendo el menos importante la forma que puede adoptar la ayuda alimentaria internacional. Thompson (2001) identifica tres tipos generales: i) ayuda alimentaria de urgencia o socorro, destinada a las víctimas de catástrofes naturales o de origen humano y distribuida gratuitamente; ii) ayuda alimentaria mediante proyectos, destinada a grupos vulnerables para mejorar su situación nutricional y respaldar actividades específicas de desarrollo; y iii) ayuda alimentaria mediante programas, que se proporciona directamente a un gobierno receptor o a un organismo oficial para la venta en los mercados locales (denominada ayuda monetizada), cuyo producto está bajo el control del gobierno receptor, pero sujeto a alguna forma de acuerdo con el donante acerca de su administración y utilización. La ayuda de urgencia para combatir el hambre o abordar situaciones críticas de escasez de alimentos derivadas de catástrofes naturales está orientada a un consumo adicional, por lo que es poco probable que desplace a los proveedores existentes.[223] En cuanto a la ayuda alimentaria mediante programas frente a la de proyectos, Alston et al. (1999), por ejemplo, consideran que los agricultores del país receptor prefieren que la ayuda alimentaria internacional se suministre al gobierno para la venta a los consumidores, puesto que sus pérdidas son menores que cuando se distribuye a los consumidores.[224]

En la Conferencia Ministerial de Hong Kong, los Miembros acordaron asegurar la eliminación del desplazamiento del comercio mediante "disciplinas efectivas sobre la ayuda alimentaria en especie, la monetización y las reexportaciones, de modo que no pueda haber una escapatoria para continuar las subvenciones a la exportación" (OMC, 2005e, párrafo 6). Al mismo tiempo, las donaciones de alimentos que atienden auténticas preocupaciones nutricionales no se ven afectadas por las disciplinas sobre subvenciones. Por consiguiente, la Declaración Ministerial reconfirma el compromiso de los Miembros de la OMC de mantener un nivel adecuado de ayuda alimentaria y de tener en cuenta los intereses de los países receptores de la ayuda alimentaria. También especifica que con este fin se preverá un "compartimento seguro" para la ayuda alimentaria de buena fe que asegure que no haya impedimentos involuntarios para hacer frente a las situaciones de urgencia.

Hay varias disposiciones de la OMC que ya se ocupan de la ayuda alimentaria. En el artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura se prohíbe vincular la ayuda alimentaria a las exportaciones comerciales de productos agropecuarios a los países beneficiarios y se exige a los donantes que observen los Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta.[225] En la "Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios" adoptada por los Ministros al final de la Ronda Uruguay[226] se reconoce la necesidad de proporcionar niveles adecuados de ayuda alimentaria, garantizando al mismo tiempo que dicha ayuda no eluda las disciplinas en materia de subvenciones a la exportación. Se acordó una

223 Las hambrunas pueden estar inducidas por la demanda o la oferta. En el segundo caso, los precios suben debido a una producción de alimentos insuficiente. En esta situación, las importaciones de ayuda alimentaria probablemente sean una respuesta apropiada. Una hambruna inducida por la demanda tiene su origen en el derrumbamiento de los medios de subsistencia y la incapacidad para acceder a los alimentos, incluso cuando hay un suministro suficiente y precios bajos y estables. En este caso es más adecuado responder respaldando las compras locales de los necesitados, en lugar de añadir a la oferta local importaciones de alimentos que podrían deprimir los precios locales y tener repercusiones negativas en la actividad económica. Para más información sobre las hambrunas véase, por ejemplo, http://www.wfp.org/aboutwfp/introduction/hunger_what.asp?section=1&sub_section=1, así como http://www.usaid.gov/press/releases/2002/02fs_ famine.html.

224 Alston et al. (1999) utilizan un modelo estático comparativo suponiendo un país receptor "grande". En el caso de los países pequeños, los productores no se ven afectados por la ayuda alimentaria. Los consumidores siempre prefieren que la ayuda alimentaria se les entregue a ellos y no al gobierno.

225 Estos Principios apuntan a garantizar que los productos alimenticios y otros productos agropecuarios exportados en condiciones de favor constituyan únicamente un suministro adicional para el país beneficiario y no desplacen a las importaciones comerciales normales. También procuran garantizar que no se desaliente ni se perjudique de otra manera la producción nacional del país beneficiario. A la vista de las exigencias del artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura y las preocupaciones acerca de la elusión de los compromisos relativos a la subvención de las exportaciones en el marco de la OMC, en 1997 se revisaron los procedimientos para la notificación y la consulta según consta en la Resolución 1/113 del Consejo de la FAO. El anexo de esta Resolución contiene un registro de 16 transacciones de productos a las que son aplicables las obligaciones de comunicación al Subcomité Consultivo sobre Colocación de Excedentes para consultas y notificaciones bilaterales. El país receptor debe contraer el compromiso de mantener un nivel normal de importaciones comerciales del producto en cuestión y se pide al país proveedor que proporcione información sobre las importaciones para demostrar que el consumo es en efecto adicional, es decir, que no habría tenido lugar en ausencia de la transacción en condiciones de favor. Se eximen de estos procedimientos las transacciones efectuadas a través de organizaciones intergubernamentales (en particular el Programa Mundial de Alimentos, PMA) y las transacciones de urgencia. Véase FAO (2001).

226 Esta Decisión se puede encontrar en la Secretaría del GATT (1994): 448-449.

serie de actividades complementarias, entre ellas el examen del nivel de ayuda alimentaria que establece periódicamente el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA).[227]

A la vista de los prolongados debates sobre la ayuda alimentaria en la OMC, es evidente que la formulación de criterios para decidir dónde termina una ayuda alimentaria auténtica y dónde comienza el componente de subvenciones a la exportación no es una tarea sencilla. Las distintas formas de ayuda alimentaria -ya se proporcione en especie o en efectivo, se entregue a los consumidores o al gobierno, se conceda en forma de donación total o en condiciones favorables, se canalice a través de organismos multilaterales o de un gobierno a otro, etc.- ocupan un lugar central en los debates sobre las posibles disciplinas relativas a la ayuda alimentaria en el marco de las negociaciones de Doha. Algunos de los aspectos más controvertidos en la formulación de disciplinas específicas son los siguientes.[228] ¿Se debería conceder la ayuda alimentaria sólo en forma de donación total? En caso contrario, ¿se debería limitar el valor monetario de la ayuda distinta de las donaciones? ¿Se debería asumir el compromiso de no reducir los volúmenes de la ayuda alimentaria cuando los precios son elevados? ¿Deberían establecerse disciplinas para la ayuda alimentaria tanto en efectivo como en especie cuando no se proporciona en respuesta a llamamientos de los organismos alimentarios internacionales o regionales pertinentes o si no se canaliza a través de dichas organizaciones? ¿Se debería considerar auténtica la ayuda alimentaria en efectivo si no procede del país donante? El funcionamiento de las disciplinas también dependerá en gran parte de la vigilancia efectiva de la ayuda alimentaria internacional y se han presentado varias propuestas sobre la mejora de la transparencia.

Distintos organismos internacionales, como el PMA, el UNICEF y el ACNUR, han alertado repetidamente contra disciplinas demasiado rigurosas en materia de subvenciones a la exportación en relación con la ayuda alimentaria, mencionando que en 2004 tres de cada cuatro toneladas[229] de alimentos donados en todo el mundo se compraron en los países donantes y se proporcionaron en especie. En su opinión, el comportamiento de los donantes en el pasado parece indicar que es poco probable que los gobiernos donantes puedan proporcionar niveles equivalentes de dinero en efectivo, en particular los nuevos países donantes en desarrollo con recursos en efectivo limitados.[230] También se ha subrayado que estos debates llegan en un momento en que, según FAOSTAT, el volumen de ayuda alimentaria ha caído durante los últimos años, pasando de 12,5 millones de toneladas en 1999 a menos de 9 millones de toneladas en 2003 y bajando incluso todavía más en los últimos años, según el PMA.[231] Al mismo tiempo, Hoddinott et al. (2003) indican que se siguen canalizando cantidades considerables de ayuda alimentaria hacia países en desarrollo que se encuentran en una situación económicamente relativamente mejor o hacia los menos necesitados.[232] Alegan que, junto al suministro indiscutible de ayuda alimentaria para socorro de urgencia, una mejor focalización de los recursos de ayuda alimentaria disponibles podría tener una función de seguro en las regiones que carecen de otros mecanismos,

227 En el marco del CAA, los donantes se comprometen a proporcionar un nivel mínimo de ayuda alimentaria expresada en volumen o valor. En el Convenio también se especifican los receptores con derecho, las necesidades que se han de abordar, las modalidades de la ayuda alimentaria y las condiciones en las que se debe suministrar, excluyendo, por ejemplo, la vinculación a exportaciones comerciales de mercancías o servicios. El CAA actual, de 1999 ha expirado y se debe renegociar. Sin embargo, esta renegociación se encuentra en suspenso, en espera de los resultados de la Ronda de Doha. Para acceder al texto completo, véase http://www.fao.org/Legal/rtf/fac99-e.htm.

228 Para tener una perspectiva general amplia, véase el documento de la OMC TN/AG/6. Algunas de las propuestas también se han planteado en otros foros de la OMC. Por ejemplo, se ha presentado al Comité de Agricultura en sesión ordinaria en el marco de los debates sobre la aplicación así como en el contexto del mandato sobre trato especial y diferenciado del Comité de Comercio y Desarrollo en Sesión Extraordinaria una propuesta del Grupo Africano para canalizar la ayuda alimentaria a través de organizaciones internacionales como el PMA y proporcionar ayuda alimentaria exclusivamente en forma de donación total. Véanse, por ejemplo, los documentos de la OMC TN/CTD/W/3/Rev.2 y G/AG/20.

229 Las "toneladas" son toneladas métricas.

230 Véase, por ejemplo, su declaración conjunta a la prensa con motivo de la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong, China, en el sitio Web http://www.wfp.org/english/?ModuleID=137&Key=1956, consultado el 15 de diciembre de 2005.

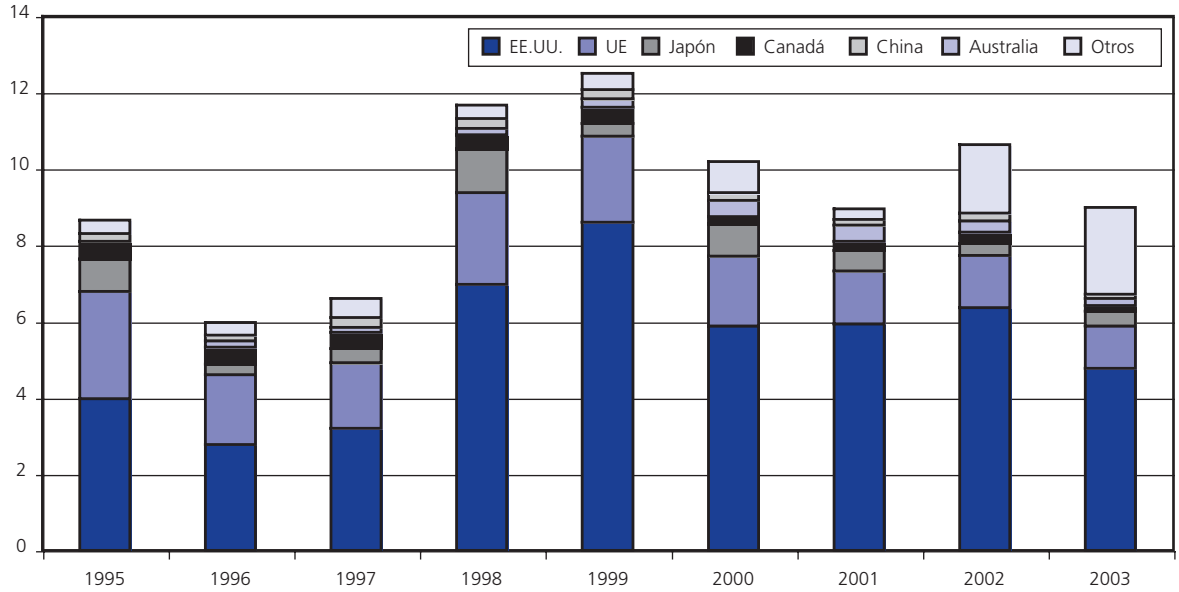
231 Véase el comunicado de prensa disponible en el sitio Web http://www.wfp.org/english/?ModuleID=137&Key=1956, consultado el 15 de diciembre de 2005.

232 Numerosos países en desarrollo tienen en vigor programas de ayuda a la población urbana pobre que a menudo afronta precios de los alimentos mucho más altos que la población rural. Sin embargo, Ahmed et al. (2004) observan que en Bangladesh el principal beneficiario de la ayuda alimentaria en el pasado ha sido el sector de la población urbana en condiciones económicas relativamente mejores. Una vez más, si bien el suministro continuado de ayuda alimentaria bilateral en casos similares también puede estar condicionado por consideraciones de política exterior de los países donantes que tratan de respaldar al gobierno del país, en el caso de Bangladesh varios donantes internacionales han pedido con insistencia una mejor asignación de la ayuda alimentaria, y se han realizado progresos a este respecto.

como estrategias en materia de mercados de productos alimenticios, constitución de existencias y atención de las familias. En los demás casos, es decir, donde existen excedentes locales de alimentos, mercados que funcionan bien, etc., preconizan las donaciones en efectivo en lugar de las contribuciones en especie.

En las notificaciones de subvenciones a la exportación en el marco de la OMC se incluyen datos sobre el volumen de ayuda alimentaria. En función de su modalidad, la ayuda alimentaria también se puede documentar en estadísticas especializadas, como los resúmenes periódicos de las garantías de crédito a la exportación de los Estados Unidos que se han mencionado más arriba. Tal vez el panorama más amplio de la ayuda alimentaria mundial se pueda obtener en el PMA y en la FAO, que han creado bases de datos especializadas sobre esta cuestión. En el gráfico 10 se indica que los Estados Unidos son, por amplio margen, el mayor contribuyente de ayuda alimentaria mundial. Son también el donante más importante de una serie de artículos concretos, en particular cereales, principal producto de la ayuda alimentaria. Dada su función dominante, sobre todo entre 1995 y 1999, son también responsables de las variaciones relativamente grandes en el suministro de la ayuda alimentaria total durante ese período. Es digno de mención el hecho de que la contribución de los Estados Unidos en 1999, cuando los precios del trigo se encontraban en el nivel más bajo de todos los tiempos (índice de precios 63, 1995=100), triplicó con creces sus expediciones de ayuda alimentaria de 1996, cuando los precios eran casi el doble (índice de precios 117). La ayuda alimentaria del Japón también registra alzas sustanciales en 1995, 1998, 2000 y 2001. En esos años, las donaciones de arroz fueron varias veces superiores a las cantidades por lo demás relativamente constantes proporcionadas, comprendidas aproximadamente entre 100.000 y 200.000 toneladas. Sin embargo, no hay una relación observable entre estos aumentos y la evolución de los precios (los precios del arroz elaborado registraron una constante disminución hasta 2001 y sólo en ligero aumento desde entonces) ni con las variaciones de las importaciones de arroz del Japón, que se rigen por un sistema de contingentes arancelarios para garantizar niveles mínimos de acceso a los mercados.

Gráfico 10
Envíos de ayuda alimentaria mundial, por principales donantes, 1995-2003
(Millones de toneladas)



Nota: Los datos representan agregados de envíos de ayuda alimentaria en cereales y otros productos. Están excluidas las compras realizadas en los países receptores. Los alimentos elaborados y mezclados se convierten en el equivalente de sus componentes alimenticios originales aplicando los factores de conversión incluidos en el Reglamento del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1999 para facilitar las comparaciones entre las entregas de distintos productos básicos. La ayuda alimentaria suministrada por las Comunidades Europeas y sus antiguos 15 Estados miembros se ha agregado en un solo número.

Fuente: FAOSTAT en línea en el sitio Web http://faostat.fao.org/, consultado el 11 de noviembre de 2005.

China se ha convertido durante los últimos años en un donante importante, proporcionando en el año 2000 más ayuda alimentaria que el Canadá. Webb (2003) predice que en el suministro de ayuda alimentaria influirá fuertemente la evolución de la legislación agrícola de los Estados Unidos y la política agrícola común (PAC) de la Unión Europea, a pesar de la aparición de otros donantes, en particular China y la India, y el continuo recurso a donantes tradicionales como el Japón, el Canadá, Australia y la República de Corea.

En el cuadro 20 se observa que la proporción de los canales bilaterales ha disminuido en los últimos años en comparación con el suministro multilateral de ayuda alimentaria. Los Estados Unidos son también con gran diferencia el principal donante del PMA, y la mayor parte de sus contribuciones va destinada a operaciones de socorro (PMA, 2005).[233] La tendencia al suministro multilateral de ayuda alimentaria va unida a la disminución relativa de la ayuda mediante programas, que se proporciona exclusivamente con carácter bilateral de un gobierno a otro como donación o en condiciones de favor. Como se ha indicado antes, esta ayuda, a diferencia de las operaciones mediante proyectos y de socorro, a menudo no se canaliza hacia la población pobre y afectada por la inseguridad alimentaria del país receptor, sino que se monetiza, principalmente a través de los mercados urbanos, a fin de proporcionar apoyo a las balanzas de pagos o el presupuesto del gobierno receptor (Shaw y Singer, 1996). Es también digno de mención el hecho de que se adquiere más ayuda alimentaria en los propios países en desarrollo. El Gobierno de los Estados Unidos ha tomado en 2005 la iniciativa de transferir 300 millones de dólares EE.UU. de la P.L. 480, título II, que sólo permite la compra de productos agrícolas estadounidenses para su donación en el marco del Programa de Alimentos para la Paz, a la cuenta de la Asistencia Internacional en Situaciones de Catástrofes y Hambruna, que se utiliza para la compra de productos alimenticios localmente o en la región.[234] El PMA compra alimentos de diversas fuentes, en particular de Australia, seguida de los Estados Unidos, Malasia, Tailandia y la Argentina. Son muchos más los países en desarrollo que se encuentran entre las 15 primeras fuentes de abastecimiento del PMA, entre ellos la India, Uganda, Sudáfrica y Etiopía. Las compras en ciertos países de África probablemente se destinan también a operaciones locales de socorro.[235] En 2004, las tres cuartas partes de la ayuda alimentaria aún procedían del mundo desarrollado, frente a casi el 90 por ciento en años anteriores. Más de la mitad de la ayuda alimentaria total en 2004 fue para el África Subsahariana, que en 2001 sólo había absorbido alrededor de un tercio. Este aumento relativo también se puede deber a la apreciable reducción de la proporción destinada a Asia Meridional y Oriental, que antes era una receptora de ayuda alimentaria tan importante como África.

Cuadro 20
Distribución de la ayuda alimentaria mundial, 2001-04
(Porcentaje de la ayuda alimentaria mundial)

	2001	2002	2003	2004
Compras en las economías en desarrollo y la CEI	11,6	10,6	22,4	25,9
Distribución por canales				
Bilaterales	28,3	31,3	21,4	20,6
Multilaterales	41,5	40,1	48,9	52,0
ONG	30,3	28,5	29,8	27,4
Distribución de la ayuda alimentaria por categorías				
Programas	20,9	21,7	11,0	13,9
Socorro	50,6	49,0	66,8	58,0
Proyectos	28,5	29,3	22,2	28,1
Distribución de la ayuda alimentaria por regiones [a]				
África Subsahariana	33,6	30,5	52,7	50,8
Asia Meridional y Oriental	37,2	38,4	22,4	26,4
Otros países europeos y la CEI	11,9	10,9	6,9	6,1
América Latina y el Caribe	9,0	12,9	4,3	8,7
África Septentrional y Oriente Medio	8,2	7,3	13,7	8,0

[a] El desglose regional del cuadro es el utilizado por el PMA y no corresponde a las regiones tal como se suelen definir en la OMC.
Fuente: PMA (2005).

233 Las operaciones de socorro del PMA consisten en el suministro de ayuda alimentaria en el marco de la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE) y las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR).

234 Algunos argumentos a favor de la "iniciativa de compras locales" del Administrador Natsios de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) son el ahorro en los costos de transporte, la posibilidad de responder con mayor rapidez a las situaciones de urgencia y los precios de compra más bajos en la región de la necesidad. Véase el sitio Web http://www.usaid.gov/press/speeches/2005/sp050503.html, consultado el 20 de enero de 2006. Sin embargo, los agricultores y expedidores de los Estados Unidos parecen oponer bastante resistencia a esta iniciativa, al igual que las organizaciones no gubernamentales (ONG) que intervienen en la distribución de la ayuda alimentaria procedente de los Estados Unidos.

235 Véase el sitio Web del PMA, en http://www.wft.org/operations/Procurement/food_pro_map/ foodmap.html.

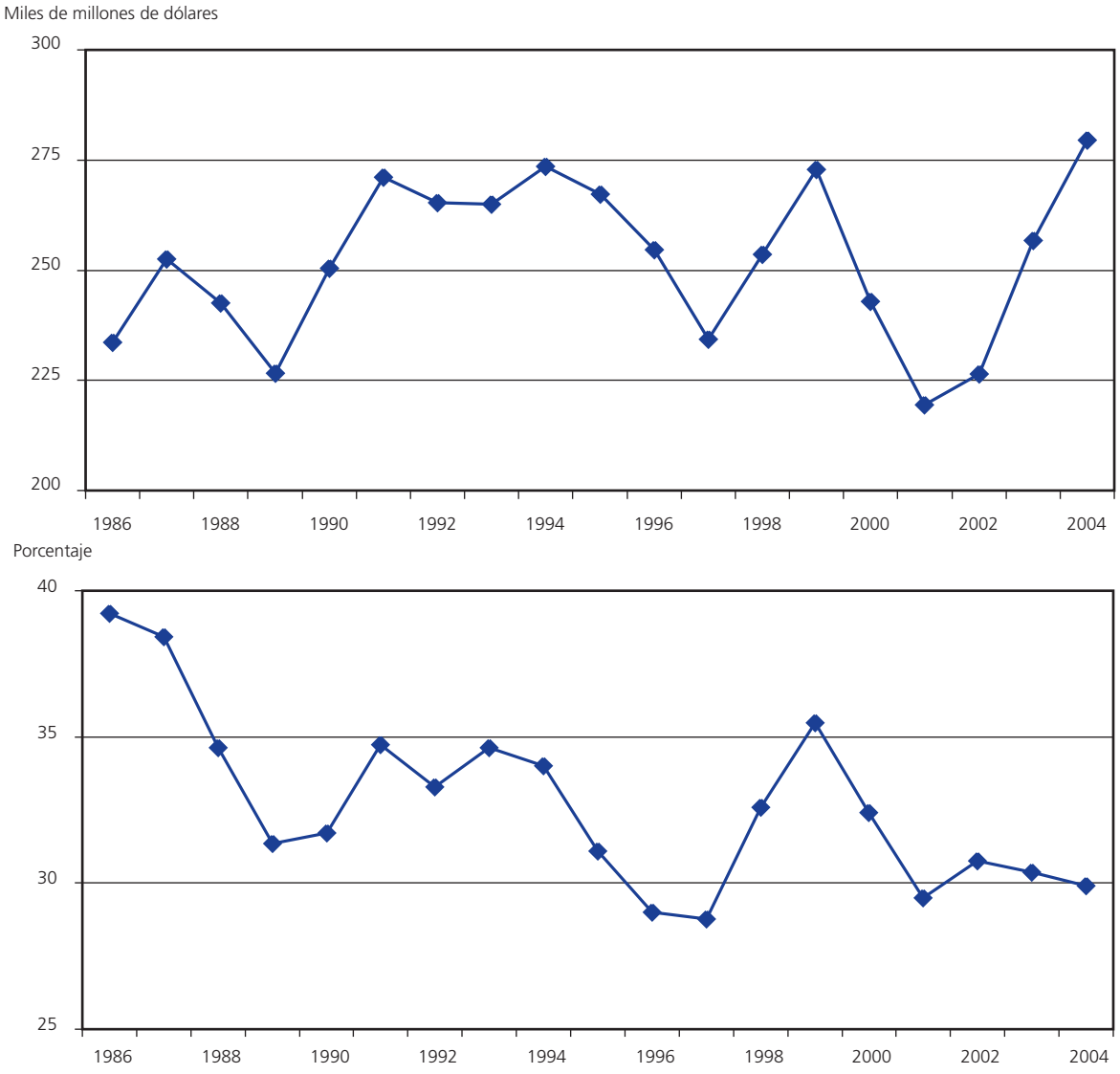
f) Información de la base de datos agrícolas de la OCDE

Dado que los Miembros de la OCDE otorgan la mayor parte de las subvenciones a la agricultura, la información de la base de datos, a pesar de las diferencias esenciales con las medidas de ayuda interna de la OMC, podría proporcionar una confirmación más de la tendencia observada con la Medida Global de la Ayuda (MGA) Total Corriente y la ayuda interna total. En esta subsección se examina la información relativa a la ayuda a la agricultura que figura en la base de datos de la OCDE, fundamentalmente la estimación de la ayuda a los productores (EAP). Ya se han destacado las principales diferencias entre el concepto de ayuda tal como se concibe en el contexto de políticas de la OMC y en el de la OCDE y hay que tenerlo en cuenta al examinar la siguiente exposición.

i) EAP a lo largo del tiempo

El gráfico 11 contiene alguna indicación de cómo ha evolucionado la EAP a lo largo del tiempo. Durante los 20 últimos años, el valor nominal de la EAP en el sector de la agricultura de los países de la OCDE no ha cambiado mucho, oscilando entre 230.000 millones y 280.000 millones de dólares EE.UU. Sin embargo, dado que estas cifras se expresan en valor nominal, en los dos últimos decenios se habría registrado una disminución en la ayuda real a los productores agrícolas. Si se considera la magnitud de la ayuda como porcentaje de la producción agrícola, ésta se ha reducido, pasando del 39 por ciento en 1986 al 30 por ciento en 2004, aunque el descenso no ha sido gradual.

Gráfico 11
Estimación de la ayuda a los productores, 1986-2004
(Miles de millones de dólares y porcentaje del valor de la producción agrícola)



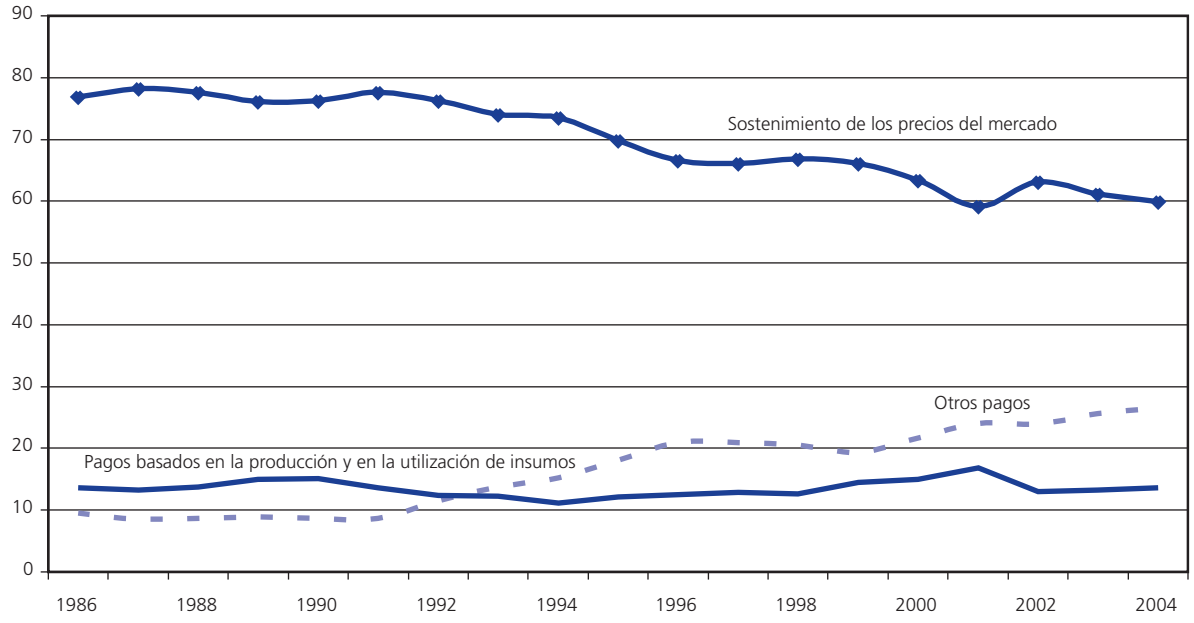
Fuente: OCDE, Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2004.

Si bien la ayuda interna total, y la MGA Total Corriente en particular, han disminuido de manera significativa a lo largo del tiempo, la EAP se ha mantenido relativamente estable. Para apreciar cualquier tendencia a la baja, hay que examinar la EAP en términos reales o en función de la proporción que representa del valor de la producción agropecuaria.

La EAP se puede desglosar ulteriormente en varios componentes: el sostenimiento de los precios del mercado, los pagos basados en la producción, los pagos basados en la superficie cultivada o en el número de animales, los pagos basados en derechos históricos, los pagos basados en la utilización de insumos, los pagos basados en la escasez de insumos, los pagos basados en los ingresos agrícolas totales y pagos varios. Estos componentes se pueden agrupar en función de su mayor influencia en los incentivos a la producción (sostenimiento de los precios del mercado, pagos basados en la producción de productos básicos y en el uso de insumos) y otros pagos que tienen características de aplicación con menos influencia en los incentivos a la producción (pagos basados en la superficie cultivada, en la producción anterior, en los ingresos agrícolas o el suministro de servicios ambientales). Esto nos permite ver si hay tendencias perceptibles en el tipo de ayuda que han recibido los productores agrícolas de los países de la OCDE a lo largo del tiempo.

En el gráfico 12 se presenta el desglose de la EAP de la OCDE. Dada su importancia en la EAP, indicamos el sostenimiento de los precios del mercado por separado de los pagos basados en la producción y en la utilización de insumos. En el gráfico se puede observar la disminución de la proporción del sostenimiento de los precios del mercado y un aumento de la relativa a "otros pagos". El sostenimiento de los precios del mercado disminuyó del 77 por ciento de la EAP en 1986 al 60 por ciento en 2004. Los pagos basados en la producción y la utilización de insumos se mantuvieron prácticamente constantes como proporción de la EAP en un valor aproximado del 14 por ciento. La proporción correspondiente a "otros pagos", con menos efectos de distorsión de la producción (y, por consiguiente, del comercio) que los dos primeros, subió del 10 por ciento en 1986 al 26 por ciento en 2004.

Gráfico 12
Composición de la EAP de los países miembros de la OCDE, 1986-2004
(Porcentajes de la EAP)



Fuente: Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2004. Disponible en http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en_2649_33727_35009718_1_1_1_1,00.html.

Se encuentra mayor uniformidad en los datos de la OMC y la OCDE sobre la ayuda a la agricultura, donde ambas fuentes indican una tendencia a la baja en la mayor parte de la ayuda causante de distorsión de la producción y el comercio. Incluso si la ayuda nominal a la agricultura en los países de la OCDE medida por la EAP se ha mantenido alrededor del mismo nivel, se ha registrado un desplazamiento de la ayuda con mayores

efectos de distorsión hacia otra de efecto más neutro en la producción o el comercio. También se ha observado esta pauta en el último informe de la OCDE (OCDE, 2005f), en el que se evalúan las políticas agropecuarias de los miembros. Si bien se indica que el nivel de la ayuda a los productores de los miembros de la OCDE sigue siendo alto y ha cambiado poco desde mediados del decenio de 1990, su composición ha mejorado, con una disminución de las formas de ayuda que causan más distorsión, por ejemplo el sostenimiento de los precios del mercado, y un aumento de la ayuda a los servicios generales de la agricultura.

ii) EAP por países

El cuadro 21 muestra la magnitud de las estimaciones de la ayuda a los productores concedida por determinados países de la OCDE. Hay una gran variación en la cuantía de la ayuda concedida a los sectores agropecuarios de los países de la OCDE. Australia y Nueva Zelandia casi no proporcionan ayuda a su sector agropecuario. Los mayores miembros de la OCDE, como los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón, proporcionan una ayuda que representa entre el 18 y el 56 por ciento de la producción agropecuaria. Algunos países pequeños de Europa Occidental, como Islandia, Noruega y Suiza, proporcionan ayudas que alcanzan casi el 70 por ciento del valor de su producción agropecuaria.

Cuadro 21
Estimación de la ayuda a los productores en determinados países de la OCDE, 2004
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

País	Valor de la EAP	Proporción de los ingresos (valor de la producción y la ayuda)
Australia	1,1	4
Canadá	5,7	21
Unión Europea (15)	133,4	33
Islandia	0,2	69
Japón	48,7	56
Corea, Rep. de	19,8	63
México	5,5	17
Nueva Zelandia	0,3	3
Noruega	3,0	68
Suiza	5,8	68
Turquía	11,6	27
Estados Unidos	46,5	18
OCDE	279,5	30

Fuente: Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2004, disponible en http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en_2649_33727_35009718_1_1_1_1,00.html.

Los datos de la OCDE están en consonancia con la pauta de grandes variaciones de la ayuda de un país a otro observadas en las notificaciones a la OMC. Las subvenciones a la agricultura, como proporción de la producción agropecuaria, varían entre el 3-4 por ciento en Australia y Nueva Zelandia y casi el 70 por ciento en Noruega y Suiza. En el caso de los miembros más grandes (los Estados Unidos y la Unión Europea) la proporción de las subvenciones a la producción agropecuaria se sitúa entre un quinto y un tercio.

g) ¿Qué indican las simulaciones con modelos computadorizados de equilibrio general acerca de la incidencia de las subvenciones a la agricultura?

Es útil ir más allá de la simple identificación de las personas físicas o jurídicas a quienes se otorgan legalmente subvenciones. Esta distinción se plantea porque la recepción de una subvención induce un cambio en el comportamiento del receptor, que puede tener efectos en los precios del mercado. Este cambio consiguiente en los precios transferirá al mismo tiempo parte de la incidencia de la subvención a personas distintas del receptor.

Por ejemplo, el productor de maíz que recibe un desembolso financiero del gobierno cuya cuantía depende del volumen de su producción (subvención a la producción), aumentará ésta. Si llega al mercado un volumen adicional suficiente de maíz de los agricultores subvencionados, bajará su precio, beneficiándose de esta manera los consumidores y otros usuarios (por ejemplo, la industria ganadera que utiliza el maíz como pienso). Por lo tanto, aunque la subvención beneficia a los productores de maíz, parte del beneficio se transfiere también a los consumidores y a las industrias que utilizan esta materia prima. La división de los beneficios de la subvención entre los productores de maíz por una parte y, por otra, los consumidores y las industrias situadas en fases ulteriores de la producción por otra dependerá de la capacidad de respuesta de la demanda y la oferta a los cambios en el precio del maíz (elasticidad). Dado que el maíz se comercializa a nivel internacional, la incidencia de las subvenciones no se limita a la economía interna, sino que puede tener repercusiones en los consumidores extranjeros, los productores extranjeros de maíz y la industria ganadera. Esto es lo que ocurre si la subvención a la producción consigue reducir

no sólo los precios internos del maíz, sino también el precio mundial.[236] En estas circunstancias, los consumidores extranjeros se benefician del precio más bajo de este producto, pero se perjudica a los productores extranjeros.

Para un análisis completo de la incidencia de una subvención habría que examinar las vinculaciones entre los distintos mercados y agentes. También se requeriría con frecuencia un criterio de equilibrio general análogo al tratamiento clásico de la incidencia fiscal de Harberger (1962). Las negociaciones de Doha han despertado un gran interés por la investigación entre los creadores de modelos económicos, que han tratado de estimar las ventajas de una ulterior liberalización multilateral para el bienestar. Los modelos computadorizados de equilibrio general se han utilizado ampliamente para pronosticar los efectos probables de determinadas hipótesis de negociación.[237] En una lista parcial de los estudios más recientes, con una serie de criterios de creación de modelos -modelos estáticos y dinámicos, modelos con una competencia perfecta e imperfecta, modelos con rendimientos a escala constantes o crecientes-, figuran Francois et al. (2003), Tokarick (2005) y Hertel y Kenney (2005).

Dadas las diferencias entre las bases de datos y las estructuras de los modelos, las simulaciones tienen que producir necesariamente estimaciones variables de la mejora del bienestar a partir de la eliminación o reducción de las subvenciones agrícolas. Sin embargo, a pesar de la diversidad de criterios utilizados para la creación de modelos, de esta investigación han surgido algunas conclusiones comunes. En primer lugar, el suministro de ayuda a la agricultura crea una pérdida de bienestar, que en su mayor parte afecta a los países que son los principales proveedores de esta ayuda. En este sentido, las simulaciones ponen de manifiesto que son fundamentalmente esos países que proporcionan más ayuda los que se benefician del desmantelamiento de los programas de subvenciones. En segundo lugar, hay efectos derivados en los mercados mundiales. La ayuda en los países ricos tiende a deprimir los precios de la mayoría de los productos agropecuarios subvencionados en los mercados mundiales. Esto beneficia a algunos países, pero perjudica a otros. Los importadores netos de productos alimenticios y agropecuarios se benefician de la ayuda proporcionada en los países ricos, puesto que ésta tiende a reducir el costo de sus importaciones. Los exportadores netos de productos agropecuarios se ven penalizados, puesto que se ve reducida su participación en terceros mercados o reciben en los mercados mundiales precios que son más bajos de lo que habrían sido sin la ayuda.

i) Ayuda interna

Las simulaciones de Tokarick (2005) utilizando el modelo del proyecto de análisis del comercio mundial (GTAP) puso de manifiesto que la eliminación de las subvenciones agrícolas en los países de la OCDE beneficiaría sobre todo a esos países. Tokarick utilizó los pagos basados en la producción y la utilización de insumos de la EAP de la OCDE como medida de las subvenciones internas al sector agropecuario. Constató que la supresión de las subvenciones internas y a la exportación en los países de la OCDE aumentaría el bienestar de los países desarrollados en unos 14.100 millones de dólares EE.UU. (en dólares de 1997). Los exportadores netos que son países en desarrollo como la Argentina, el Brasil y la India mejorarían, pero los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y agropecuarios sufrirían una pérdida de bienestar debido al efecto adverso en la relación de intercambio. Los países en desarrollo en conjunto perderían 4.700 millones de dólares (en dólares de 1997), de manera que la mejora del bienestar para el mundo en su conjunto ascendería a 9.400 millones de dólares (en dólares de 1997).

Hertel y Keeney (2005) examinaron la misma cuestión del impacto de la reducción de las distorsiones del comercio en los mercados agrícolas mundiales utilizando una variante del modelo GTAP. Esta variante (GTAP-AGR) incluye representaciones alternativas de movilidad y la sustitución de los factores en la producción, las interacciones de los sectores agrícola y ganadero y la elasticidad de la demanda de consumo y del comercio de

[236] En otras palabras, si el país que concede la subvención es un "país grande" con capacidad para influir en los precios mundiales.

[237] No se trata de subestimar el trabajo realizado utilizando modelos de equilibrio parcial para simular elementos particulares de las negociaciones. Por ejemplo, Hoekman et al. (2004) han utilizado un criterio de equilibrio parcial para comparar las ventajas de la liberalización de los aranceles y la reducción de las subvenciones internas y a la exportación en el sector agropecuario. Sobre la cuestión específica del efecto de reducir la ayuda interna en la agricultura, sus resultados ponen de manifiesto que la mejora del bienestar se produce sobre todo en los países industrializados (véase el cuadro 8 de su documento). Indican asimismo que los países en desarrollo sufrirían una pérdida de bienestar, aunque los países menos adelantados experimentarían una pequeña mejora.

los alimentos, que reflejan con mayor fidelidad las condiciones económicas del sector agropecuario. Al igual que Tokarick, han sustraído el sostenimiento de los precios del mercado de la EAP de la OCDE para obtener una medida de la ayuda interna. De este modo, la eliminación de la ayuda interna en los países desarrollados aumentaría el bienestar mundial en unos 2.800 millones de dólares EE.UU. (en 2001), siendo estos mismos países los receptores del 87 por ciento de los beneficios. En contraste con los resultados obtenidos por Tokarick, los países en desarrollo experimentarían una mejora del bienestar de 284 millones de dólares (en 2001). Sin embargo, estas ventajas encubren diferencias en los resultados entre los importadores y exportadores netos de productos alimenticios y agropecuarios. Los países en desarrollo que son exportadores de productos agropecuarios como la Argentina y el Brasil obtendrían la mayor parte de los beneficios. Los países en desarrollo que más perderían con la eliminación de la ayuda interna serían China y los países de África Septentrional y Oriente Medio, que han sido tradicionalmente importadores netos de productos alimenticios y agropecuarios.

Por último, Francois et al. (2003) elaboraron un modelo dinámico computadorizado de equilibrio general con rendimientos a escala crecientes en el sector manufacturero para examinar los efectos de las negociaciones de Doha.[238] Constataron que la supresión de la ayuda interna en los países de la OCDE daría lugar a una mejora del bienestar para esos países de alrededor de 16.100 millones de dólares EE.UU. Sin embargo, constataron también que la eliminación de la ayuda interna disminuiría el bienestar en los países en desarrollo. A diferencia de lo que ocurría en otras simulaciones, este efecto se producía con independencia de que los países en desarrollo fueran exportadores o importadores netos de productos alimenticios y agropecuarios. El motivo de esta parte de sus resultados se deriva de la hipótesis de que hay una competencia monopolística y rendimientos a escala crecientes en el sector manufacturero. La reforma mundial de la agricultura lleva en los países en desarrollo a una reasignación de recursos hacia la agricultura desde otros sectores, incluida la industria manufacturera. Este proceso introduce efectos a escala negativos, al elevar los costos marginales y medios de la manufactura.

Estos resultados destacan la importancia de ir más allá de una descripción de la pauta de pagos de subvenciones. En ausencia de externalidades positivas o de otras deficiencias del mercado en el sector agropecuario, las transferencias de los contribuyentes a los productores agrícolas suponen una pérdida neta de bienestar para la sociedad. El examen realizado en la parte d) nos ha indicado cuál ha sido el volumen de estas transferencias, qué países han gastado más y en qué productos. Sin embargo, más allá de la magnitud y la pauta de los pagos está la pérdida de eficacia debida a estas transferencias dentro del país y su efecto en el bienestar, tanto positivos como negativos, en otros países comerciantes.

ii) Subvenciones a la exportación

De manera análoga, los resultados de simulaciones recientes que siguen modelos computadorizados de equilibrio general sobre los efectos de la eliminación de las subvenciones a la agricultura en el comercio y el bienestar dan una idea de la transferencia de las subvenciones a la exportación a productores distintos de los receptores, así como a los consumidores. Tokarick (2005) concluye que la eliminación de los aranceles agrícolas en los países de la OCDE generaría una mejora del bienestar para el mundo casi 10 veces superior a los 9.500 millones de dólares EE.UU. (a precios de 1997) de beneficios derivados de la supresión de las subvenciones tanto a la producción como a la exportación (no se indican efectos separados). Los efectos en el bienestar de la eliminación de las subvenciones a la exportación por sí sola se han contrastado con los efectos de las reducciones arancelarias en un estudio anterior de Laird et al. (2003). Utilizando la misma base de datos que Tokarick (2005), pero ajustándola para tener en cuenta las preferencias, la eliminación de las subvenciones a la exportación da lugar a una pérdida de bienestar mundial de unos 1.900 millones de dólares EE.UU. (a precios de 1997). Esto contrasta con una mejora del bienestar de unos 21.500 millones de dólares (a precios de 1997) derivada de un recorte del 50 por ciento de los aranceles agropecuarios. Estos resultados tienen una triple explicación. En primer lugar, los países importadores netos de productos alimenticios, sobre todo en el mundo en desarrollo, registran pérdidas debidas a la conmoción sufrida por la relación de intercambio a causa del alza de los precios mundiales, pérdidas que contrarrestan la mejora de la eficacia que genera la eliminación de las subvenciones a la exportación. En segundo lugar, los aranceles se aplican a una gama más amplia de mercancías que las subvenciones, que se proporcionan sólo a determinados productos y por un pequeño número de países, y todos los países se benefician de

[238] Véase también un documento posterior de Francois et al. (2005).

manera inequívoca de su eliminación por los países de la OCDE. Por último, los efectos de las subvenciones a la exportación se limitan a la supresión de los pagos directos (utilizados sobre todo por la UE), es decir, no se tienen en cuenta los posibles equivalentes en subvenciones a la exportación de los créditos a la exportación (utilizados, por ejemplo, por los Estados Unidos), y tampoco el comercio de Estado y la ayuda alimentaria.

Hertel y Keeney (2005) presentan los efectos desglosados por tipos de subvenciones suprimidas. Mientras que los países de altos ingresos obtienen una mejora de alrededor de 2.600 millones de dólares EE.UU. (a precios de 2001) con la eliminación de las subvenciones a la exportación, los países de economía en transición y los países en desarrollo registran unas pérdidas aproximadas de 1.500 millones de dólares (a precios de 2001). Los únicos países en desarrollo que se benefician de la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas son la Argentina, el Brasil y la India, puesto que muchos otros países en desarrollo, especialmente del África Subsahariana, son importadores netos de los productos subvencionados (en particular cereales y productos lácteos). Hertel y Keeney (2005) son de la opinión de que la pérdida global de los países en desarrollo, de poco más de 1.000 millones de dólares EE.UU. (a los precios de 2001), no es grande en comparación con los beneficios derivados de un mayor acceso a los mercados, en particular para las economías avanzadas. Aunque esto puede ser cierto, dicha pérdida puede, con todo, ser cuatro veces mayor que el efecto positivo que podrían experimentar los países en desarrollo gracias a las reducciones de la ayuda interna en la OCDE. Además, incluso estas últimas mejoras ascienden sólo a una cuarta parte de los beneficios que obtendrían los países en desarrollo de su propia liberalización arancelaria.

Por último, Anderson et al. (2005) utilizan el modelo dinámico recurrente LINKAGE del Banco Mundial para simular diversas hipótesis posibles de los resultados de Doha considerando una proyección de base para el año 2015. Hertel y Keeney (2005) utilizan la misma base de datos y sus resultados son muy similares, por cuanto en ellos la eliminación de las subvenciones a la exportación desempeña sólo una función secundaria en la mejora total del bienestar y perjudica a varios países en desarrollo importadores de productos alimenticios. Por ejemplo, una hipótesis de recortes de la ayuda interna a la agricultura en cuatro mercados de países desarrollados importantes y supresión de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas en todos los países, más un 50 por ciento de recortes en todos los aranceles de productos no agrícolas para los países desarrollados, un 33 por ciento para los países en desarrollo y ninguno para los países menos adelantados, se compara con otra hipótesis semejante, salvo que en ésta se mantienen las subvenciones a la exportación. Si las subvenciones a la exportación no se redujeran, los beneficios para todo el mundo en 2015 seguirían siendo prácticamente los mismos, de 96.000 millones de dólares EE.UU. (también en este caso todos los resultados se expresan en precios de 2001). Esto es también aplicable a los principales "ganadores" entre los países en desarrollo, como la Argentina (que obtendría 1.300 millones de dólares EE.UU. con la eliminación de las subvenciones a la exportación y 1.200 millones sin ella), el Brasil (3.600 y 3.500 millones de dólares, respectivamente), la India (2.200 millones de dólares, en ambos casos) y Tailandia (2.000 millones de dólares, en ambos casos). Si se eliminaran las subvenciones a la exportación, los países en desarrollo como grupo perderían 5.400 millones de dólares, lo que también se explica por el deterioro de la relación de intercambio experimentado por los importadores netos de productos alimenticios, como China (beneficios de 1.700 millones de dólares con la eliminación de las subvenciones a la exportación y 2.600 millones de dólares sin ella) y el África Subsahariana (efectos escasos, frente a 700 millones de dólares si se mantienen las subvenciones a la exportación).

h) Evolución de las subvenciones a la agricultura en el futuro

Las tendencias de la ayuda interna y las subvenciones a la exportación que se han observado en este informe y los acuerdos alcanzados en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, en particular sobre las subvenciones a la exportación, son motivo de optimismo en el sentido de que la reducción de la ayuda con mayores efectos de distorsión del comercio en la esfera de la agricultura no sólo continuaría en el futuro, sino que tal vez incluso se aceleraría.

En Hong Kong, los Miembros acordaron la eliminación de todas las formas de subvenciones a la exportación para el final de 2013, y que las disciplinas sobre todas las medidas relativas a la exportación con efecto equivalente se completarían para la misma fecha, como se ha mencionado antes. En el caso de la ayuda interna, hay signos de un desplazamiento desde la que tiene mayores efectos de distorsión del comercio hacia la ayuda "desconectada".

Sin embargo, aunque hay buenas razones para pensar que los pagos desconectados tienen menos efectos de distorsión que las subvenciones a la producción o el sostenimiento de los precios, no son completamente neutrales con respecto a la producción. Hay una serie de efectos distintos de los precios, como los efectos de estas políticas sobre el nivel de riesgo que afrontan los productores (efectos en la riqueza y en los seguros) o los incentivos para abandonar la producción agrícola, que pueden ser importantes (véase, por ejemplo, De Gorter et al., 2004 y OCDE, 2005g). Los estudios empíricos han tendido a confirmar la existencia de un efecto de los pagos desconectados en la producción. [239]

Si los agricultores no reciben asistencia del gobierno, un precio de los productos agrícolas insuficiente para cubrir los costos fijos de la producción daría lugar a un abandono completo de la agricultura. Con los pagos desconectados podría no producirse este abandono, lo que evitaría que el mercado ejerciera su función de eliminar las explotaciones no competitivas. Los agricultores que reciben pagos desconectados obtienen una expectativa de futuros ingresos que aumenta su riqueza neta. Este aumento de riqueza puede influir en las decisiones sobre inversiones agrícolas, gracias al mayor acceso de los agricultores a los préstamos. Los prestamistas están más dispuestos a conceder préstamos a los agricultores con ingresos garantizados más altos, a quienes suelen atribuir un menor riesgo de incumplimiento. Este mayor acceso a la financiación puede facilitar el aumento de las inversiones en la producción agrícola. Los agricultores tendrán también más capacidad para autofinanciar algunas de sus inversiones en la producción agrícola, que pueden haberse visto limitadas en el pasado debido a deudas o a una liquidez reducida. Por último, un aumento de la riqueza puede cambiar la actitud de los productores frente a la asunción de riesgos, al favorecer la disposición a plantar cultivos más arriesgados o a asumir estrategias de mayor riesgo acompañadas de resultados de producción previstos más elevados.

239 Chavas y Holt (1990) elaboraron un modelo de respuesta en función de la superficie cultivada para el maíz y la soja durante el período de 1954-85, que utiliza la riqueza como una de las variables explicativas (la riqueza se define como el capital del propietario en la agricultura multiplicado por el porcentaje de superficie agrícola dedicada a los cultivos). Obtienen una elasticidad de la superficie cultivada de 0,086 para el maíz y de 0,27 para la soja. Esto significa que un aumento del 10 por ciento de la riqueza producía una elevación del 0,86 por ciento en la superficie cultivada de maíz y del 2,7 por ciento en la de soja. Young y Westcott (2000) toman estos coeficientes y los utilizan para estimar los efectos de los contratos de producción flexible en la superficie cultivada. Estimaron que el programa añadía entre 180.000 y 570.000 acres a los siete cultivos (algodón, maíz, trigo, cebada, avena, sorgo y arroz). En el tercer estudio, de Hennessy (1998), se simulaban los efectos de la eliminación de todos los pagos desconectados (en el marco de los contratos de producción flexible) sobre el maíz. El resultado es una reducción de producción de maíz de entre el 1,5 por ciento y el 2,5 por ciento.

Cuadro 3 del apéndice
MGA Total Final Consolidada por Miembros

Miembro	Año final de aplicación	Moneda	MGA Total Final Consolidada
Arabia Saudita	2015	Millones de riyals sauditas	3.218,3
Argentina	2004	En $ de 1992	75.021.292,4
Australia	2000	Millones de $A	471,9
Brasil	2004	Miles de $EE.UU.	912.105,2
Bulgaria	2001	Millones de ECU	520,0
Canadá	2000	Millones de $Can	4.301,0
Chipre	2004	Millones de £C	50,6
Colombia	2004	Miles de $EE.UU.	344.733,0
Corea, República de	2004	Miles de millones de W	1.490,0
Costa Rica	2004	Miles de $EE.UU.	15.945,0
Croacia	2004	€	134.116.772,0
Eslovenia	2000	Miles de ECU	61.845,7
Estados Unidos	2000	Millones de $EE.UU.	19.103,3
ex República Yugoslava de Macedonia	2003	Millones de €	16,3
Hungría	2000	Millones de Ft	33.808,0
Islandia	2000	Millones de SDR	130,1
Israel	2004	Miles de $EE.UU.	568.980,0
Japón	2000	Miles de millones de ¥	3.972,9
Jordania	2006	JD	1.333.973,0
Lituania	2005	Millones de $EE.UU.	94,6
Marruecos	2004	Millones de DH	685,0
México	2004	Millones de $Mex de 1991	25.161,2
Moldova	2004	Millones de SDR	12,8
Noruega	2000	Millones de Nkr	11.449,0
Nueva Zelandia	2000	Millones de $NZ	288,3
Papua Nueva Guinea	2004	Millones de $EE.UU.	34,2
Polonia	2000	Millones de $EE.UU.	3.329,0
Rep. Bolivariana de Venezuela	2004	Miles de $EE.UU.	1.130.667,0
República Checa	2000	Millones de Kc	13.611,3
República Eslovaca	2000	Millones de Sk	10.140,0
Sudáfrica	2000	Millones de R	2.015,4
Suiza-Liechtenstein	2000	Millones de FS	4.257,0
Tailandia	2004	Millones de B	19.028,5
Taipei, Chino	2000[a]	Millones de $NT	14.165,2
Túnez	2004	Millones de D	59,3
Unión Europea (15)	2000	Millones de €	67.159,0

[a] Miembro desde el 1º de enero de 2002. El Taipei, Chino se comprometió a terminar para el año 2000 las reducciones progresivas de su MGA Total.
Fuente: Documentos de la OMC TN/AG/S/13 y WT/ACC/SAU/61/Add.1 parte 2.

Cuadro 4 del apéndice

Utilización notificada de desembolsos presupuestarios para cada producto en moneda nacional y como porcentaje del nivel de compromiso anual pertinente, para determinados Miembros y el año más reciente disponible

	Desembolsos	Proporción de los desembolsos	Proporción de los compromisos
Unión Europea (15) (2001)	Millones de euros	porcentaje total	porcentaje
Trigo y harina de trigo	8,5	0,3	1
Cereales secundarios	112,8	4,4	11
Arroz	30,3	1,2	82
Colza	0,0	0,0	0
Aceite de oliva	0,0	0,0	0
Azúcar	482,8	18,8	97
Mantequilla y aceite de mantequilla	324,9	12,6	34
Leche desnatada en polvo	36,7	1,4	13
Queso	188,6	7,3	55
Otros productos lácteos	402,2	15,6	58
Carne de bovino	388,4	15,1	31
Carne de porcino	20,0	0,8	10
Carne de aves de corral	60,2	2,3	66
Huevos	6,0	0,2	14
Vino	22,9	0,9	58
Frutas y hortalizas frescas	20,8	0,8	38
Frutas y hortalizas elaboradas	3,6	0,1	43
Tabaco en rama	0,0	0,0	0
Alcohol	52,8	2,1	55
Productos incorporados	411,6	16,0	99
Total	2573,1	100,0	-
Suiza-Liechtenstein (2000)	Millones de FS	porcentaje total	porcentaje
Productos lácteos	184,5	58,0	65
Ganado bovino y equino	2,8	0,9	13
Frutas	17,6	5,5	105
Patatas	1,6	0,5	70
Productos transformados	111,8	35,1	97
Total	318,3	100,0	-
Estados Unidos (2002)	Millones de $	porcentaje total	porcentaje
Trigo	0,0	0,0	0
Cereales secundarios	0,0	0,0	0
Arroz	0,0	0,0	0
Aceites vegetales	0,0	0,0	0
Mantequilla y aceite de mantequilla	15,5	49,2	51
Leche desnatada en polvo	14,8	46,9	18
Queso	1,2	3,9	34
Otros productos lácteos	0,0	0,0	0
Carne de bovino	0,0	0,0	0
Carne de porcino	0,0	0,0	0
Carne de aves de corral	0,0	0,0	0
Ganado bovino lechero vivo (cabezas)	0,0	0,0	0
Huevos (docenas)	0,0	0,0	0
Total	31,5	100,0	-
Noruega (2001)	Millones de NOK	porcentaje total	porcentaje
Carne de bovino	12,8	4,4	37
Carne de porcino	13,4	4,6	15
Carne de ovino	4,5	1,6	25
Carne de aves de corral	0,0	0,0	0
Huevos y productos de huevo	17,0	5,9	99
Mantequilla	16,2	5,6	30
Queso	198,5	68,5	81
Suero en polvo	0,0	0,0	0
Frutas y hortalizas	0,0	0,0	0
Miel	0,0	0,0	0
Productos agrícolas elaborados	27,2	9,4	75
Total	289,6	100,0	-

Fuente: OMC.

3. INDUSTRIA

En esta subsección, el término industria se define con poca precisión como todo lo que no es agricultura o servicios en el sentido de la OMC. Incluye los sectores de la pesca, la silvicultura y la minería, entre otros, pero no incluye los alimentos y bebidas o la construcción. Como se ha indicado en la sección D *supra*, los argumentos para utilizar subvenciones varían de manera significativa de un sector a otro y entre los países y lo mismo ocurre con su incidencia. A falta de un conjunto amplio de datos que permita una comparación entre los países, el examen en esta sección se basa en cuatro fuentes principales de información. La primera fuente son las notificaciones de subvenciones en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) de la OMC, que como se ha explicado anteriormente sólo proporciona una descripción por parcelas e incompleta del panorama de las subvenciones. El segundo grupo de fuentes incluye los exámenes del comercio y la asistencia de la Comisión de Productividad de Australia y el Marcador de ayudas estatales de la Unión Europea, que comprende la UE (15) más los 10 nuevos Estados miembros. Estas fuentes proporcionan ejemplos muy interesantes de políticas en materia de subvenciones. Sin embargo, lamentablemente estos ejemplos no nos dicen mucho acerca de la incidencia de las subvenciones en otras regiones del mundo. Que sepamos, ningún otro país proporciona el tipo de información que se puede encontrar en los exámenes del comercio y la asistencia o en el marcador de ayudas estatales, que se centran en las subvenciones con efectos de distorsión del comercio. La tercera fuente son los datos de los presupuestos nacionales. El problema en este caso es que son muy pocos los países que proporcionan información desglosada sobre las subvenciones. La mayoría de las veces sólo se dispone de agregados amplios que incluyen todo tipo de subvenciones. La cuarta y última fuente de información utilizada para describir el panorama de las subvenciones industriales son los estudios monográficos por regiones o países. Suelen contener generalizaciones interesantes más que información cuantitativa. Son dos las industrias que se examinan con más detalle: la pesca y el carbón. El caso de la pesca tiene particular interés por varios motivos. En primer lugar, la OCDE proporciona información sobre las subvenciones a la pesca que es comparable en todos los países. En segundo lugar, las subvenciones a la pesca son en este momento objeto de examen en la OMC. Por último, el caso de las subvenciones a la pesca explica de qué manera sirven las subvenciones para diversas finalidades, tanto para un país determinado como para distintas regiones. El caso del carbón ofrece un ejemplo interesante de subvenciones relacionadas con el reajuste, pero también ilustra más en general la evolución de las políticas y subvenciones industriales en un sector de vital importancia.

a) Subvenciones a la industria por países y regiones

En conjunto, las cifras de las notificaciones muestran la diversidad de las situaciones, pero no proporcionan una descripción muy clara y fidedigna del panorama de las subvenciones industriales. Durante el período 1995 a 2002, un total de 54 economías (con inclusión de las Comunidades Europeas y sus Estados miembros) notificaron a la OMC información cuantitativa sobre las subvenciones industriales y/u horizontales en el marco de las prescripciones en materia de notificación de subvenciones y medidas compensatorias. Por los motivos que ya se han explicado, las cifras del cuadro 5 del apéndice se deben interpretar con considerable cautela. El valor mediano de la proporción de las subvenciones industriales con respecto al PIB para este ejemplo es ligeramente inferior al 0,2 por ciento. Cuatro países comunicaron una proporción de subvenciones industriales con respecto al PIB superior al 1 por ciento en 2002 (Hungría, Israel, Santa Lucía y San Vicente). Según las notificaciones, el Canadá, el Japón y los Estados Unidos otorgan subvenciones relativamente pequeñas a la industria, mientras que la Unión Europea se encuentra entre quienes comunican cantidades relativamente grandes. Con más del 0,5 ciento, la proporción de la Unión Europea es casi tres veces superior al valor mediano de la muestra. El promedio ponderado de la muestra de la proporción de las subvenciones con respecto al PIB registró una disminución de 0,26 a 0,2 entre 1995 y 2002. Se puede distinguir una tendencia relativamente clara a la baja en menos de un tercio de los países. Las subvenciones industriales notificadas, expresadas como proporción del PIB, decrecieron, por ejemplo, en el Brasil, el Japón, la República de Corea, Letonia y Tailandia. Aumentaron en cinco países, entre ellos el Taipei Chino, Santa Lucía y Suiza. En la mayor parte del resto es difícil identificar cualquier tendencia.

Para tener una idea más clara de la situación y la evolución de las subvenciones industriales a lo largo del tiempo, hemos de volver a las fuentes nacionales. Hay dos problemas principales con estas fuentes. En primer

lugar, sólo hay un número muy pequeño de países que proporcionan información amplia y detallada. En segundo lugar, los datos normalmente no son comparables entre países. En este caso nos basamos en las fuentes de Australia y la Unión Europea ya mencionadas.

El Examen del comercio y la asistencia de la Comisión de Productividad de Australia proporciona un interesante complemento de la información contenida en las notificaciones. Los datos de la Comisión dan una imagen más rica, pero a veces diferente, de las subvenciones australianas de la que proporcionan las notificaciones. En primer lugar, el volumen total de subvenciones horizontales e industriales notificadas a la OMC ha sido normalmente inferior a la mitad del nivel de la asistencia presupuestaria total al sector industrial, como se indica en el informe de la Comisión. En segundo lugar, la asistencia presupuestaria australiana a la industria expresada como proporción del PIB se ha reducido del 0,37 al 0,30 por ciento entre los ejercicios económicos de 1999-2000 y 2003-04, mientras las notificaciones registran un aumento durante el mismo período. Los datos de la asistencia presupuestaria, que son más detallados que las notificaciones, demuestran que esta disminución refleja la reducción del nivel de asistencia al sector manufacturero y la minería. Como se puede observar en el cuadro 22, la asistencia presupuestaria al sector manufacturero y la minería había comenzado ya a disminuir en el segundo lustro del decenio de 1990. La asistencia a la pesca y la silvicultura se mantuvo bastante estable entre 2000 y 2004. El Informe de la Comisión de Productividad compara la asistencia presupuestaria con la prestada mediante aranceles. En 2003-04, los aranceles proporcionaron el equivalente de una asistencia estimada en 5.330 millones de dólares EE.UU. a productos que estaban destinados prácticamente en su totalidad a las industrias del sector manufacturero.[240] Esta cifra es considerablemente superior a la de 1.270 millones de dólares de asistencia presupuestaria al sector manufacturero para ese mismo período.

Cuadro 22
Australia: Asistencia presupuestaria por industrias, 1995/96 - 2003/04

	95/96	96/97	97/98	98/99	99/2000	2000/01	01/02	02/03	03/04
					Porcentaje del PIB				
Total de la industria	...	...	...	...	0,37	0,33	0,36	0,33	0,30
Pesca	...	...	...	...	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01
Silvicultura y extracción de madera	...	...	...	...	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01
Minería	0,06	0,08	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,02	0,01
Manufactura	0,34	0,32	0,26	0,26	0,27	0,25	0,27	0,23	0,22
					Porcentaje del gasto público				
Total de la industria	...	...	...	...	2,01	1,85	2,03	1,81	1,69
Pesca	...	...	...	...	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06
Silvicultura y extracción de madera	...	...	...	...	0,03	0,02	0,03	0,03	0,04
Minería	0,30	0,45	0,29	0,24	0,22	0,18	0,17	0,13	0,08
Manufactura	1,81	1,74	1,41	1,42	1,51	1,38	1,53	1,30	1,22

Hay que señalar que en el "Total de la industria" están excluidas las subvenciones a la agricultura y los servicios, pero incluidas las otorgadas a la pesca y la silvicultura. Las subvenciones a la manufactura incluyen las otorgadas a "alimentos, bebidas y tabaco".
Fuente: Gobierno australiano, Comisión de Productividad, Examen del comercio y la asistencia, diversos números, y cálculos de la OMC.

Las ayudas estatales totales de los Miembros de la UE (15), menos las ayudas a la agricultura, la pesca y el transporte, disminuyeron sustancialmente desde mediados del decenio de 1990 (1995-97) hasta el final de dicho decenio. Desde entonces, la proporción de las subvenciones con respecto al PIB se ha mantenido estable.[241] Esta medida, que incluye las ayudas estatales a los servicios, pero no a la pesca, sólo da una aproximación de las ayudas estatales al sector industrial tal como se define en este estudio. Las ayudas estatales a los servicios representaron alrededor del 7,1 por ciento del total antes mencionado en 2004, mientras que las ayudas estatales a la pesca, si se hubieran incluido, habrían añadido al total entre un 1 y un 2 por ciento. Como ya se ha mencionado, las ayudas estatales se definen como una forma de intervención del Estado utilizada para promover una determinada actividad económica. No incluyen las medidas generales ni las subvenciones

240 La asistencia arancelaria neta, que es la asistencia arancelaria a la producción menos la asistencia arancelaria a los insumos, ascendió a unos 3.500 millones de dólares EE.UU. Véase el Informe sobre el comercio y la asistencia de 2003-04.

241 La fuente de los datos de 2000-03 es el Informe del Marcador de ayudas estatales (2005) de las CE, actualización de la primavera de 2005.

públicas que no tienen efectos en el comercio. Asimismo, las estadísticas de las ayudas estatales no incluyen las subvenciones comunitarias. Como promedio, para la UE (15) durante el período de 2001 a 2003 las subvenciones representaron más de dos tercios de las ayudas estatales al sector manufacturero y los servicios, mientras que las moratorias y las exenciones fiscales fueron de alrededor de una cuarta parte del mismo total.

Cuadro 23
Unión Europea (15) - Ayudas estatales, 1992-2004
(Miles de millones de euros y porcentajes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
						Miles de millones de euros							
Ayudas estatales totales, menos agricultura, pesca y transporte	57,1	64,3	58,9	57,0	56,7	76,2	48,8	38,5	40,9	42,5	46,8	39,4	42,0
de las cuales:													
Manufactura	...	...	...	...	...	...	...	...	24,3	21,5	24,9	29,0	33,5
Servicios	...	...	...	...	...	...	...	...	2,1	3,4	2,9	3,2	3,0
Carbón	...	...	...	...	...	...	...	...	7,6	6,0	5,4	5,3	5,1
Otros productos no manufacturados	...	...	...	...	...	...	...	...	3,5	2,6	1,0	0,0	0,5
Pesca	...	...	...	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	...	...	...	...	0,5
						Porcentaje del PIB							
Ayudas estatales totales, menos agricultura, pesca y transporte	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,9	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4

Fuente: Comisión Europea, actualizaciones primavera y otoño 2005 y sitio Web del Marcador de ayudas estatales., http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/

Cuadro 24
Unión Europea (15) y ayudas estatales a los nuevos Estados miembros, 2004
(Miles de millones de euros y porcentajes)

	Ayudas estatales totales, menos agricultura, pesca y transporte				
	Valor	% del PIB		Valor	% del PIB
UE (15)	42.00	0.4			
Nuevos miembros (10)	3.40	0.7			
UE (25)	45.50	0.4			
Bélgica	0.70	0.2	Luxemburgo	0.00	0.2
República Checa	0.20	0.2	Hungría	0.70	0.9
Dinamarca	1.00	0.5	Malta	0.10	2.7
Alemania	15.10	0.7	Países Bajos	0.90	0.2
Estonia	0.00	0.1	Austria	0.50	0.2
Grecia	0.30	0.2	Polonia	2.00	1.0
España	3.10	0.4	Portugal	1.10	0.8
Francia	6.30	0.4	Eslovenia	0.10	0.5
Irlanda	0.40	0.3	Eslovaquia	0.20	0.6
Italia	5.40	0.4	Finlandia	0.60	0.4
Chipre	0.10	1.1	Suecia	2.20	0.8
Letonia	0.00	0.2	Reino Unido	4.20	0.3
Lituania	0.00	0.1			

Fuente: Comisión Europea (2005). Marcador de ayudas estatales, actualización otoño 2005, COM(2005) 624 final.

A pesar de haber cierta convergencia entre los nuevos Estados miembros y los de la UE (15), el cuadro 24 muestra que todavía subsisten diferencias significativas entre ellos. Mientras que para el período de 2000 a 2003 las ayudas estatales como porcentaje del PIB fueron considerablemente más elevadas en los 10 nuevos Estados miembros de la UE (1,38[242]) que en la UE (15) (0,43), la diferencia era considerablemente más baja en 2004 (véase el cuadro 24).[243] Entre 2000 y 2003, el nivel de las ayudas estatales aumentó de 5.000 millones

[242] Promedio ponderado.

[243] Ayudas estatales totales menos las destinadas a la agricultura, la pesca y el transporte.

de euros a 9.200 millones, como consecuencia de las asignaciones de ayuda muy elevadas al sector bancario checo y al sector del carbón polaco. En 2000-03 las disparidades entre los nuevos Estados miembros eran relativamente importantes, ascendiendo las ayudas estatales al 3,5 por ciento del PIB en Malta, frente al 0,1 por ciento en Estonia. La elevada cifra de Malta reflejaba una importante ayuda para la reestructuración del sector de la construcción naval y la reparación de embarcaciones. Dado que todas estas medidas de reestructuración fueron objeto de una supresión progresiva en el marco de los acuerdos de transición o limitadas en el tiempo, las cifras de las ayudas estatales a los nuevos Miembros convergieron algo hacia las de la UE (15) en 2004.

Las cifras de la ayuda estatal examinadas hasta ahora no incluyen las subvenciones concedidas por medio de las principales operaciones de la Comunidad. Los fondos, instrumentos y programas principales de la Comunidad, que representaron alrededor de dos tercios del presupuesto comunitario en 1998, incluyen los Fondos Estructurales, la sección de garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), el Instrumento financiero de cohesión y el Fondo de Cohesión, el Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Unión Europea, las operaciones financieras de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (expiró en julio de 2002), el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo de Inversiones Europeo. Los Fondos Estructurales, de los cuales se efectuaron pagos por un total de 26.000 millones de euros en 2003, incluyen el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, la Sección de Orientación del FEOGA y los Instrumentos Financieros de Orientación de la Pesca. Un tercio de la asistencia de los Fondos Estructurales se utiliza para mejorar la infraestructura básica, un tercio se destina a recursos humanos y ligeramente algo menos de un tercio sirve para mejorar el entorno productivo. El resto (2,8 por ciento) se utiliza para asistencia técnica y medidas innovadoras. Un desglose más detallado muestra que la silvicultura y la pesca absorben cada una alrededor del 1 por ciento del total de la asistencia de los Fondos Estructurales.[244]

Como ya se ha dicho, otra fuente de información sobre las subvenciones son las estadísticas nacionales, y en particular las estadísticas desglosadas sobre el gasto público. Lamentablemente, son muy pocos los países que proporcionan datos sobre las subvenciones, ya sea por sectores o por objetivos. Además, esta información raramente es comparable entre los países. No obstante, aquí se exponen tres ejemplos. Colombia proporciona un desglose muy detallado de sus subvenciones por industrias (con inclusión de la agricultura y los servicios). Se comprueba que en 2002 el sector industrial representó sólo el 3,5 por ciento de todas las subvenciones y que casi todas las destinadas a la industria fueron a parar a la minería. Como se muestra en el cuadro 7 del apéndice, el resto de las subvenciones se asignaron fundamentalmente a los servicios, en particular los financieros, y a los servicios públicos, y en particular a la electricidad. El Brasil también proporciona información sobre las subvenciones por industrias. En el caso del Brasil, como se muestra en el cuadro 6 del apéndice, las subvenciones industriales representan algo menos de la cuarta parte del total y casi todas ellas se destinan al sector manufacturero. El tercer ejemplo es la India, que presenta un desglose de su presupuesto de gastos. Las cifras para 2004-05 ponen de manifiesto que las subvenciones a los alimentos representan más de la mitad de las subvenciones totales, mientras que a los fertilizantes se destina un tercio y al petróleo alrededor del 8 por ciento del mismo total. Las subvenciones a los astilleros son el 0,04 por ciento del total.[245]

Melo (2001) documenta un punto de inflexión en las políticas industriales de los países de América Latina y el Caribe a mediados del decenio de 1990 e intenta caracterizar la nueva tendencia en las políticas de fomento empresarial en la región. La información facilitada es cualitativa, pero Melo indica también tendencias amplias. Se examinan tres tipos de medidas: a) políticas de promoción de las exportaciones; b) políticas de fomento del crecimiento de la producción y las inversiones, y c) políticas para promover una mayor productividad y competitividad. Con respecto a las políticas de promoción de las exportaciones, Melo señala que la característica principal de la nueva modalidad de incentivos fiscales en la región es la función decreciente de las subvenciones. Si bien se mantiene un pequeño número de subvenciones, la tendencia dominante es hacia su completa desaparición y su sustitución por otras medidas (véase *infra*). Con respecto a los incentivos fiscales y financieros para la producción y las inversiones, Melo señala que en el nuevo conjunto de políticas industriales no se asigna una función importante a los incentivos fiscales. En los países de América Latina,

244 Véase Comisión Europea (2004b). XV Informe anual sobre la Ejecución de los Fondos Estructurales, COM(2004) 721 final, Bruselas: CE.

245 Hay que señalar que estas subvenciones muy probablemente son más bien transferencias a los consumidores que subvenciones a los agricultores.

los incentivos fiscales son un fenómeno secundario. Otra característica importante de las nuevas políticas es que el uso de las subvenciones no está generalizado.[246] En el documento se incluye también una descripción detallada de los incentivos para la promoción del crecimiento y la competitividad, y en particular de las políticas para el fomento del desarrollo tecnológico, así como una descripción detallada de las políticas para impulsar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYME).

b) Subvenciones a la industria por tipos de beneficiarios

Entre los programas de subvenciones notificados en el marco del Acuerdo SMC hay que distinguir entre los horizontales y los destinados a industrias específicas (véase el cuadro 8 del apéndice). Las subvenciones a industrias específicas se diferencian de las horizontales en que normalmente se puede disponer de las segundas con carácter general en lugar de estar orientadas a una industria determinada.[247] Las subvenciones horizontales se suelen clasificar por funciones u objetivos y normalmente incluyen subvenciones relativas al medio ambiente y el ahorro de energía, subvenciones para investigación y desarrollo, ayuda al desarrollo regional, ayuda a las pequeñas y medianas empresas, ayuda al fomento del capital humano, etc. Dado que hay motivos para pensar que una proporción sustancial de las subvenciones horizontales beneficia a empresas del sector industrial, el tema se examina en esta subsección.

La mayoría de países notificaron más subvenciones horizontales que de industrias específicas. Entre los países más ricos, la Unión Europea notificó en 2002 un total de 39.000 millones de dólares EE.UU. en programas horizontales y un total de 6.000 millones de dólares en subvenciones a industrias específicas, mientras que los Estados Unidos notificaron 7.000 millones y 1.000 millones de dólares EE.UU., respectivamente. Por otra parte, el Japón notificó exclusivamente programas de industrias específicas, y su cuantía registró una disminución progresiva, pasando de 2.300 millones de dólares EE.UU. en 1995 a 500 millones en 2002. La mayoría de los Estados miembros de la UE (15), incluidos los más importantes, y la mayor parte de las 10 nuevos Estados miembros, notificaron más subvenciones horizontales que de industrias específicas. El Brasil y Chile, con 385 y 288 millones de dólares EE.UU. notificados, respectivamente, destacan entre los 11 países de América del Sur o Central. El Brasil fue asimismo el único país de esta región con una reducción sustancial de la cantidad notificada, disminuyendo a la décima parte entre 1995 y 2002. Santa Lucía y San Vicente, por el contrario, notificaron sólo programas de industrias específicas, y las cantidades notificadas aumentaron de manera sustancial. En Asia, Tailandia sólo notificó subvenciones horizontales, que disminuyeron a lo largo del tiempo, mientras que la República de Corea notificó subvenciones elevadas a industrias específicas, pero en constante disminución. Por otra parte, las subvenciones a industrias específicas en el Taipei Chino se elevaron de 4 millones de dólares EE.UU. en 1996 a más de 1.000 millones de dólares en 2002.

Cuadro 25
Australia: Asistencia presupuestaria a la industria por actividades seleccionadas, 2002-03
(Millones de dólares y porcentajes)

	Silvicultura y extracción de madera	Pesca	Minería	Manufactura	Total	Proporción en %
Medidas para industrias específicas	9,6	..	0,2	525,0	534,7	44,1
Medidas para I+D rural	2,7	10,2	..	..	12,9	1,1
Medidas para sectores específicos	2,1	20,3	..	..	22,4	1,8
Medidas generales para la exportación	0,1	0,3	2,2	175,9	178,5	14,7
Medidas generales para las inversiones	..	0,9	45,6	35,3	81,8	6,7
Medidas generales para I+D	8,9	19,1	53,1	257,4	338,4	27,9
Otras medidas	0,1	0,6	0,1	43,4	44,2	3,6
Total	23,5	51,3	101,1	1037,0	1212,9	100,0

Fuente: Gobierno australiano, Comisión de Productividad, Examen del comercio y la asistencia, 2003-04.

246 Melo (2001) da detalles interesantes relativos a los planes chilenos de subvenciones orientados a las regiones.

247 Como se ha mencionado, en algunos casos ambiguos la asignación de programas entre categorías se dejó a la discreción de los autores.

Las estadísticas de la asistencia presupuestaria de Australia proporcionan una interesante información complementaria. La asistencia presupuestaria se desglosa en seis categorías, de las cuales una es residual. En 2002-03, las medidas específicas de la industria representaban el 44 por ciento de la asistencia presupuestaria total, la investigación y el desarrollo el 28 por ciento, y las medidas relativas a la exportación el 15 por ciento. Las exenciones fiscales en el marco del Plan de competitividad e inversiones del sector del automóvil fueron el programa aislado de asistencia presupuestaria específico de la industria más importante.

Aunque las cifras de las ayudas estatales en la Unión Europea para 2000-03 pusieron de manifiesto un contraste llamativo entre los Miembros de la UE (15) y los nuevos Estados miembros, la diferencia es mucho menor en 2004 (véase el cuadro 26). Como promedio para la UE (15) durante el período 2000-03, las tres cuartas partes de las ayudas estatales se asignaron a objetivos horizontales y sólo una cuarta parte se destinó a industrias específicas.[248] Para los nuevos Estados miembros, las proporciones fueron más o menos a la inversa. Las tres cuartas partes de las ayudas estatales se destinaron a sectores específicos, mientras que sólo una cuarta parte del total se dedicó a objetivos horizontales. En conformidad con los compromisos adquiridos en diversos Consejos Europeos, los Estados miembros de la UE (15) han reorientado la ayuda hacia objetivos horizontales. En los nuevos Estados miembros, la proporción de la ayuda previa a la adhesión para objetivos horizontales fue relativamente baja debido al fuerte apoyo a varias industrias, entre ellas el carbón y el acero, y al sector financiero en el marco de la privatización o para garantizar la viabilidad. Las cifras de 2004 (véase el cuadro 26) muestran que el porcentaje de la ayuda horizontal ha aumentado sustancialmente en los nuevos Estados miembros.

Cuadro 26
Unión Europea (15): Proporción de las ayudas estatales para objetivos horizontales en las ayudas estatales totales, 2000-03 y 2004
(Porcentaje)

	2000-03	2004
República Checa	10	82
Chipre	23	46
Estonia	100	100
Hungría	41	45
Letonia	31	100
Lituania	5	49
Malta	6	8
Polonia	29	26
Eslovenia	72	70
Eslovaquia	28	35
Nuevos miembros (10)	24	...
UE (15)	73	...
UE (25)	...	76

Fuente: Comisión Europea (2005a). Marcador de ayudas estatales, actualizaciones primavera y otoño 2005.

Como ya se ha mencionado, el estudio cualitativo de las políticas industriales en los países de América Latina y el Caribe indica que el final del decenio de 1980 y el de 1990 representaron un período de transición de las políticas industriales, desde el modelo de sustitución de las importaciones hacia políticas industriales adecuadas para economías orientadas hacia el exterior. El estudio documenta la sustitución de las subvenciones directas tradicionales y los incentivos fiscales por otras varias medidas, y en particular las zonas de elaboración para la exportación, las subvenciones y los incentivos fiscales destinados a promover la modernización tecnológica, y las políticas para fomentar el crecimiento de las PYME.[249]

c) Subvenciones industriales por subsectores

Los sectores que más destacan en las notificaciones SMC son la minería, el carbón, el acero, la silvicultura, la pesca, la construcción naval, la aviación y la industria del automóvil. Los países de Europa Oriental normalmente notificaron programas de la minería y el carbón. Sólo cuatro países europeos citaron las subvenciones a la industria del acero. Notificaron programas de silvicultura la Argentina, Bulgaria, la República de Corea, Dinamarca, los Estados Unidos, Hungría y Noruega. Es de lamentar que los datos disponibles no muestren ninguna tendencia clara en la evolución de las subvenciones a la silvicultura a lo largo del tiempo. Registraron una supresión progresiva en la República de Corea y se redujeron en Noruega, pero se mantuvieron bastante estables en los Estados Unidos y aumentaron en Hungría. Notificaron subvenciones a la construcción naval un total de 11 países desarrollados, entre ellos siete Estados miembros de la UE (15). En cuanto a la aviación,

248 Véase un desglose más detallado en el cuadro 9 del apéndice.

249 Véase Rodrik (2004). En el cuadro 2 se amplía a Asia y África una lista ilustrativa de políticas industriales en apoyo de la producción y la inversión originalmente elaborada por Melo (2001) para los países de América Latina y el Caribe.

la enumeraron cuatro Miembros de la UE (15). Un pequeño número de Miembros de la UE (15) también notificaron subvenciones a industrias de alta tecnología, a veces específicamente para investigación y desarrollo, como la biotecnología o la microelectrónica.

Como se observa en el cuadro 27, la asistencia presupuestaria del Gobierno de Australia varía notablemente entre sectores, recibiendo la mayor proporción el sector manufacturero. La industria de los vehículos de motor y las piezas de recambio recibe la proporción más elevada, tanto en valores absolutos como relativos, con respecto a su valor añadido bruto. Esta asistencia se presta mediante planes de concesiones arancelarias, y en particular mediante el Plan de competitividad e inversiones del sector del automóvil. Este plan, que comenzó en 2001 y recientemente se ha ampliado hasta 2015, proporciona créditos transferibles basados en la producción interna, las inversiones en instalaciones y equipo y en algunos casos, las inversiones en investigación y desarrollo de los participantes. Estos créditos se pueden utilizar para reducir los derechos de aduana que hay que pagar en el caso de importaciones que reúnan las condiciones. Otros beneficiarios importantes de las subvenciones son la industria textil y del vestido, la manufactura de productos metálicos y el petróleo, el carbón y los productos químicos y productos afines.

Cuadro 27
Australia: Asistencia presupuestaria por grupos de industrias, 2003-04
(Millones de dólares EE.UU.)

	Desembolsos presupuestarios	Concesiones fiscales	Asistencia total
Pesca	42,7	22,4	65,1
Silvicutlura y extracción de madera	34,4	2,7	37,1
Minería	63,3	20,0	83,3
Manufacturas	553,3	711,1	1264,5
Alimentos, bebidas y tabaco	60,8	12,6	73,3
Textiles, vestido, calzado y cuero	97,5	47,9	145,4
Productos de madera y de papel	19,4	3,0	22,3
Impresión, publicación y medios de comunicación	11,7	1,0	12,8
Petróleo, carbón, productos químicos y productos afines	94,9	9,5	104,5
Productos minerales no metálicos	0,7	3,3	4,0
Manufactura de productos metálicos	105,9	12,4	118,4
Vehículos de motor y sus partes	2,2	478,5	480,7
Otro equipo de transporte	14,1	32,4	46,5
Otra maquinaria y equipo	49,0	20,9	70,0
Otras manufacturas	69,2	14,5	83,6
Manufacturas sin asignación	27,8	75,2	103,1

Fuente: Gobierno australiano, Comisión de Productividad, *Trade & Assistance Review, 2003-04* y cálculos del autor.

Los datos de las ayudas estatales actualmente disponibles para los miembros de la UE no proporcionan una imagen exacta de sus receptores finales. No obstante, en el cuadro 10 del apéndice se ve que la distribución de las ayudas estatales entre los sectores varía considerablemente de un Estado miembro a otro. Son ocho los países que proporcionan ayuda estatal a la industria del carbón (véase *infra*). La proporción de la manufactura (incluidos los alimentos elaborados) en el total de las ayudas estatales varía entre el 13 por ciento en el caso de Portugal y el 98 por ciento en el de Eslovaquia. Hay que señalar que en estos porcentajes se incluye la ayuda a sectores específicos como el acero, la construcción naval u otros sectores manufactureros, la ayuda para el desarrollo económico general y la ayuda para objetivos horizontales, como la investigación y desarrollo, las PYME, el medio ambiente, el ahorro de energía, el empleo y la capacitación, de los cuales no siempre se conoce el sector específico. Las ayudas estatales a la pesca, que nunca superan el 3 por ciento de las totales como apoyo a este sector, se proporcionan principalmente con cargo a los fondos estructurales de la UE.

El cuadro 9 del apéndice presenta un desglose detallado de la ayuda sectorial para la UE (15) y los nuevos Estados miembros en 2000-03. Pone de manifiesto que el carbón absorbe la mayor parte de la ayuda otorgada a industrias específicas en la UE (15), pero representa sólo un tercio en los nuevos Estados miembros, a pesar de que en ellos la proporción en el total de las subvenciones es superior. El volumen de las ayudas estatales

al sector de la construcción naval se redujo de un promedio anual de 1.151 millones de euros para el período 1999-2001 a 658 millones de euros para el período 2001-03. La cuantía más elevada de las ayudas se otorgó a la reestructuración de los astilleros públicos en España en el año 2000. En 2003 se concedió un total de 685 millones de euros al sector de la construcción naval en la UE (15). Alrededor del 55 por ciento del total fue para ayudas de funcionamiento y representó esencialmente la utilización de planes de mecanismos defensivos temporales aprobados por la Comisión, permitiendo con carácter excepcional y temporal las ayudas directas ligadas a los contratos de construcción de portacontenedores, buques cisterna para productos químicos y petroleros de transporte de refinados y buques de transporte de gas natural licuado. Entre los nuevos Miembros, sólo Malta proporciona una ayuda sustancial a la construcción naval, mientras que únicamente Eslovaquia, y en menor grado la República Checa, conceden subvenciones a la industria de los vehículos de motor. De los 10 nuevos Miembros, 4 otorgan ayudas al sector del acero.

En diversos estudios también se facilita con frecuencia información principalmente cualitativa sobre planes de subvenciones. Por ejemplo, en su estudio de los principales incentivos financieros y fiscales a la producción y la inversión en los países de América Latina y el Caribe, Melo (2001) enumera los sectores específicos que se benefician de los préstamos o los incentivos fiscales. Entre los sectores industriales (excluidos los servicios y la agricultura), los que figuran con más frecuencia son las industrias primarias, en particular la silvicultura y la minería, y las industrias culturales, tales como la publicación, la impresión o los periódicos. Otro ejemplo interesante es Flatters (2005), que presenta un análisis detallado del Programa de Desarrollo de la Industria del Automóvil de Sudáfrica, considerado en general como un gran éxito de las políticas comerciales e industriales después del apartheid. Pone de manifiesto que este programa otorga incentivos muy elevados al sector del automóvil. De 1996 a 2003, los productores de automóviles recibieron y utilizaron certificados de deducción de derechos de importación por un valor superior a 55.000 millones de rand. Sólo en 2002 y 2003, su valor superó la cuantía de 15.000 millones de rand al año. Además de los certificados, los productores de automóviles se beneficiaron de devoluciones de derechos, franquicias arancelarias o subvenciones a bienes de producción, así como de la asistencia prestada por otros departamentos y organismos de la administración a nivel nacional, provincial y local. Por último, Mehra et al. (2004) hacen una descripción fundamentalmente cualitativa de algunos planes destacados que facilitan subvenciones a la industria textil de la India.

i) Pesca

Cada vez se presta más atención a la cuestión de las subvenciones a la pesca. La Declaración Ministerial de la OMC acordada en Doha en 2001 compromete a los Miembros de la Organización a realizar negociaciones para aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC relativas a las subvenciones a la pesca. En 2002, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, los Jefes de Estado pidieron la eliminación de las subvenciones a la pesca perjudiciales para el medio ambiente.[250]

El motivo es que los recursos marinos se han deteriorado gravemente durante los 30 últimos años[251] y se ha considerado que las subvenciones derivadas de los esfuerzos de los gobiernos para mantener el empleo en la industria de la construcción naval y en la pesca, por ejemplo, son uno de los factores causantes de la capacidad excesiva de las flotas y la sobreexplotación de las poblaciones de peces.[252]

250 Hay abundante bibliografía sobre las repercusiones de las subvenciones a la pesca (véase un examen en OCDE, 2003b y 2005h; PNUMA, 2001). En esta bibliografía se destaca en general que no todas las subvenciones son perjudiciales para el medio ambiente. Por ejemplo, las subvenciones proporcionadas a los pescadores para la retirada de embarcaciones, la ayuda para la readaptación profesional y la jubilación anticipada se pueden clasificar como subvenciones para el medio ambiente, puesto que tienden a reducir el incentivo para la pesca y la capacidad de la flota.

251 La proporción de las poblaciones mundiales clasificadas por la FAO como sobreexplotadas, agotadas o en recuperación pasó del 10 por ciento del total a mediados del decenio de 1970 a un alarmante 25 por ciento a comienzos del decenio de 1990. (The Economist, 4 de mayo de 2005 "The Tragedy of the Commons".)

252 Las poblaciones de peces son un bien común y su explotación se ve afectada por lo que en economía se conoce como "la tragedia de los bienes comunes", es decir, que los pescadores solamente consideran los beneficios que reciben de una captura adicional. No tienen en cuenta que hay un costo asociado con la captura de un pez más, consistente en la reducción de la población de peces disponibles para otros pescadores. En consecuencia, los pescadores pescan más de lo que es óptimo desde el punto de vista social. En este contexto, una subvención que aumente el incentivo para pescar agrava el problema de la sobrepesca.

Un tema central del debate es la incidencia real de las subvenciones a la pesca. A pesar de que hay numerosos estudios sobre las repercusiones de las subvenciones a la pesca en el medio ambiente, muy pocas veces se ha intentado estimar la magnitud de la ayuda a la industria pesquera en todo el mundo. Una excepción es el estudio de Milazzo (1998), que estimó que las subvenciones mundiales a la pesca en 1996 habían ascendido a una cuantía situada entre 14.000 millones de dólares EE.UU. y 20.000 millones de dólares EE.UU, lo que representaba alrededor del 20 a 25 por ciento de los ingresos mundiales en el sector.

Las fuentes internacionales de información relativa a las subvenciones a la pesca recopilada de manera sistemática son las notificaciones a la OMC y los datos de la OCDE sobre las transferencias financieras públicas.[253] Además, un estudio realizado por el APEC (2000) proporciona datos sobre las subvenciones a la pesca de los años 1996 y 1997 para los países del APEC. El cuadro 28 contiene los datos disponibles de estas distintas fuentes. Los datos no son directamente comparables, ya que las distintas fuentes utilizan sistemas diferentes para clasificar y definir las subvenciones. No obstante, el cuadro es útil porque aporta una idea del orden de magnitud de las subvenciones y de su evolución a lo largo del tiempo.

En general, el cuadro 28 muestra que las administraciones centrales de la OCDE reparten alrededor de 6.000 millones de dólares EE.UU. al año en transferencias a sus industrias pesqueras, lo que representa el 20 por ciento del valor del pescado desembarcado. De esta cifra, el Japón proporciona alrededor del 40 por ciento, seguido de los Estados Unidos y la Unión Europea, cada uno de ellos con un 15 por ciento. Una proporción sustancial de las subvenciones mundiales a la pesca corresponde al Canadá, la República de Corea y Rusia, Indonesia y el Taipei Chino. Además, no parece haber variaciones sustanciales en el nivel de las subvenciones a lo largo del tiempo.

Cuadro 28
Subvenciones a la pesca comunicadas oficialmente a las organizaciones internacionales (OMC, OCDE y APEC)
(Millones de dólares)

País	Notificaciones a la OMC		Transferencias financieras públicas de la OCDE		APEC
	1996-99	2000-03	1996-99	2000-03	1997
Canadá	...	71	490	498	646
México	...	...	16	...	7
Estados Unidos	31	79	976	1156	158
Perú	...	...	...	...	1
UE[a]	676	530	1089	1033	...
Hungría	9	16	...	...	...
Islandia	...	...	37	30	...
Letonia	6	...	...	...	...
Noruega	18	12	168	123	...
Eslovenia	0	0			
Turquía	...	...	29	17	...
Rusia	...	...	...	...	633
Australia	...	...	21	83	16
China					55
Hong Kong, China	...	...	...	...	13
Indonesia	...	...	...	...	254
Japón	35	62	2720	2526	2165
Corea, Rep. de	58	62	339	463	351
Malasia	...	...	...	...	2
Nueva Zelandia	...	...	14	17	...
Filipinas	...	...	...	...	2
Taipei Chino	5	13	...	...	188
Viet Nam	...	...	...	...	35

[a] Los datos de las transferencias financieras públicas para la UE se estiman como la suma de dichas transferencias para los 12 miembros de la UE de los cuales hay datos disponibles.
Fuente: OCDE (2000d, 2001d, 2003d, 2005h) notificaciones a la OMC; APEC (2000).

253 En la publicación Review of Fisheries aparecen estadísticas anuales de las transferencias financieras públicas de los países de la OCDE. Esta publicación aparece cada dos años, a partir de 2001.

Hay que tener en cuenta varias salvedades al intentar analizar los conjuntos de datos disponibles sobre las subvenciones a la pesca. En primer lugar, el APEC y la OCDE incluyen en la lista de los programas de subvenciones, los gastos en infraestructura para la construcción, mejora y mantenimiento de los puertos pesqueros; sin embargo, si corresponde a "infraestructura general" no quedan comprendidos en la definición de subvenciones de la OMC.[254] Dado que según los datos de la OCDE en 1999, por ejemplo, un tercio de las transferencias financieras públicas se destinaron al suministro de infraestructura relacionada con la pesca, esta categoría puede ser un elemento esencial para explicar una gran parte de la diferencia existente entre las cifras de la OCDE y de las notificaciones de las subvenciones a la OMC.

En segundo lugar, los pagos de un gobierno a otro con objeto de adquirir derechos de pesca para sus flotas nacionales en aguas extranjeras están incluidos en los conjuntos de datos del APEC y la OCDE, pero no se han comunicado a la OMC. Esta categoría aparece como particularmente importante para la UE, que en la actualidad tiene en vigor 22 acuerdos de pesca bilaterales y cuyo gasto anual para acceder a aguas extranjeras superó los 250 millones de dólares EE.UU. como promedio entre 1996 y 1997. En tercer lugar, la parte de los costos gubernamentales de la gestión de los recursos pesqueros que los gobiernos no consiguen recuperar del sector se contabiliza como una subvención en el estudio del APEC y como transferencias financieras públicas en la serie de la OCDE, mientras que normalmente los gastos de gestión no se han comunicado a la OMC. En cuarto lugar, la definición de transferencias financieras públicas correspondientes a las subvenciones en la OCDE incluye también medidas de sostenimiento de los precios del mercado en forma de restricciones del comercio. Estas medidas quedan excluidas de la definición de subvenciones de la OMC. Hasta el momento, sólo los Estados Unidos han proporcionado a la OCDE datos sobre los equivalentes del sostenimiento de los precios del mercado.

Por último, por lo que se refiere a la cobertura de las subvenciones en los datos en lugar de la definición de subvenciones, es necesario tener en cuenta que, por ejemplo, los datos de la OCDE abarcan principalmente la pesca de captura marina. Los datos que figuran en las transferencias financieras públicas sobre las subvenciones a la acuicultura y al sector de la elaboración y la comercialización quedan cubiertos de manera desigual en los distintos países (Cox, 2002). En cambio, las subvenciones a la acuicultura y al sector de la elaboración están comprendidas en gran parte en el informe del APEC. Según dicho informe, las subvenciones a la elaboración son mucho menores que las destinadas a la extracción y la acuicultura. Además, hay algunas categorías de subvenciones que se suelen comunicar menos. Por ejemplo, aunque la mayoría de los países de la OCDE otorgan desgravaciones fiscales a los combustibles, en el conjunto de datos de la OCDE se señala esta información sólo para un pequeño número de casos de países. Análogamente, los datos que figuran en las transferencias financieras públicas de la OCDE se recogen a nivel nacional y no incluyen las transferencias regionales o locales.

Una característica común de todos los datos oficiales disponibles sobre las subvenciones a la pesca es que proporcionan una cobertura muy limitada de las concedidas por países distintos de la UE (15), los Estados Unidos, el Canadá, Noruega, Islandia, Australia y Nueva Zelandia. Además de los datos para los países del APEC y la República de Corea, México y Turquía como países de la OCDE, las notificaciones a la OMC proporcionan información de Hungría, Letonia y Eslovenia. No parece haber informes oficiales de subvenciones a la pesca concedidas por otros países en desarrollo. Sin embargo, un estudio reciente (PNUMA, 2004) pone de manifiesto que en los países en desarrollo existen subvenciones a la pesca y que también pueden ser importantes (véase en el recuadro 17 el caso de las subvenciones a la pesca en el Senegal).

Recuadro 17: Subvenciones a la pesca en el Senegal

La industria pesquera es la fuente de divisas más importante del Senegal. Las exportaciones pesqueras en 2003 ascendieron a 282 millones de dólares EE.UU., lo que representa el 24 por ciento de las exportaciones totales de mercancías de ese año y el 4,3 por ciento del PIB. La pesca es la segunda fuente más importante de empleo, absorbiendo al 15 por ciento de la población económicamente

254 Nunca se ha examinado la cuestión del ámbito de la "infraestructura general" en este contexto mediante la solución de diferencias de la OMC y hay diversas opiniones sobre este asunto.

activa. El pescado proporciona también a la población senegalesa el 75 por ciento de sus proteínas animales. Por consiguiente, la seguridad alimentaria es un objetivo importante de las políticas del Gobierno con respecto a su sector pesquero.

La asistencia del Gobierno al sector pesquero ha registrado tradicionalmente dos fases principales. En el decenio de 1970, la ayuda al sector adoptó la forma de subvenciones directas a la producción para la pesca industrial. Posteriormente, el Gobierno pasó a las subvenciones a la pesca en pequeña escala. Al principio, la asistencia a este tipo de pesca se hacía mediante subvenciones orientadas al aumento de la producción, alentando la introducción de mejor equipo, la modernización de las embarcaciones y la mejora de la infraestructura. Posteriormente, la asistencia financiera del Estado a la pesca se orientó a la prestación de ayuda a la comercialización y el fomento de las exportaciones. Las zonas francas y la condición de libre de derechos de las compañías de exportación, la Convención de Lomé, las subvenciones a la exportación, los acuerdos de pesca y la devaluación, son todos factores que contribuyeron de manera significativa al aumento de las exportaciones.

Según estimaciones recientes (PNUMA, 2004), durante el decenio de 1990 y hasta el momento las modalidades principales para la concesión de subvenciones a la pesca en el Senegal han sido las siguientes:

- Reducciones fiscales sobre el equipo de pesca para la modernización de las piraguas. La suma acumulada concedida por el Gobierno se estima en 2.010 millones de francos CFA (alrededor de 2,7 millones de dólares EE.UU.).
- Subvención del combustible para la mejora del equipo de pesca y para prolongar las salidas al mar y abrir nuevas zonas de pesca. Sólo la subvención del combustible para la pesca en pequeña escala pasó de menos de 2.000 millones de francos CFA en 1986 a más de 6.000 millones en 1998 (unos 10 millones de dólares).
- Subvenciones a la pesca en pequeña escala mediante la Caja Nacional de Crédito Agrícola del Senegal; la cartera del fondo se ha mantenido por debajo de los 3.200 millones de francos CFA en 10 años de intervención en el sector.
- Subvenciones a la pesca industrial mediante el Fondo de Promoción Económica. Incluye lo siguiente: i) un fondo de "adelanto económico", que es una línea de crédito de 39.000 millones de francos CFA; ii) un fondo de garantía (para cubrir los riesgos que conllevan los préstamos a las PYME); y iii) un fondo de "préstamos participativos" de 3.000 millones de francos CFA, establecido por el Estado para compensar el capital insuficiente de los empresarios.
- Inversiones en infraestructuras, incluida la construcción de muelles de pesca y la creación del Mercado Central del Pescado. Este último se construyó en 1992, con un costo de 3.000 millones de francos CFA (el 90 por ciento lo financió el Japón). El mercado se amplió en 1998, con un costo total de más de 3.000 millones de francos CFA (el 99 por ciento lo financió el Japón).
- Subvenciones a la exportación (hasta 1994). Por ejemplo, las subvenciones a la exportación para la industria pesquera de arrastre en el ejercicio económico de 1991/1992 ascendieron a 12.000 millones de francos CFA (unos 18 millones de dólares EE.UU.).
- En 1995 se concedió una subvención de 1.700 millones de francos CFA a unas 30 compañías senegalesas como medio para financiar hasta el 30 por ciento de sus inversiones a fin de adaptarse a las normas europeas, con la ayuda de la Cooperación Francesa.

El Senegal ha concertado numerosos acuerdos de pesca con países extranjeros, siendo entre ellos los más importantes con diferencia los establecidos con el Japón y la Unión Europea. Los acuerdos con el Japón se refieren fundamentalmente al atún, mientras que los de la Unión Europea conciernen a la pesca demersal costera y más recientemente a la pelágica. La contribución financiera total de la Comunidad Europea al Senegal es de 16 millones de euros al año durante 2002-06.

Cuadro 29
Subvenciones a la pesca en la Unión Europea (15), 2002-03
(Millones de dólares)

	2002	2003
OCDE - Transferencias financieras públicas	949[a]	1170[b]
Notificaciones a la OMC	710	
UE (15) - Ayudas estatales	320	440
PPC	1032	1026
de la cual el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)	702	654

[a] No están incluidas Bélgica y Austria. [b] No están incluidas Bélgica, Austria y Dinamarca.
Fuente: OCDE (2003d), notificaciones a la OMC, Comisión Europea (2001), Comisión Europea, Datos del presupuesto, Comisión Europea, Marcador de ayudas estatales, disponible en:
http://europa.eu.int/eur-lex/budget/data/D2005_VOL4/EN/nmc-titleN15AFA/index.html
http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/k9.html#statsl

Cuadro 30
Subvenciones a la pesca como proporción del valor total desembarcado en la Unión Europea (15)
(Porcentajes)

	UE-Ayudas estatales	OCDE-Transferencias financieras públicas
	2002	2001
UE (15)	5	11
Austria	...	...
Bélgica	7	7[c]
Dinamarca	1	2[c]
Finlandia	31[a]	26
Francia	5	5
Alemania	10[b]	3
Grecia	4	23
Irlanda	4[c]	...
Italia	9	9
Países Bajos	3	3
Portugal	3	0
España	6[b]	18[c]
Suecia	1	3
Reino Unido	5	0

[a] El valor desembarcado incluye solamente las especies sujetas a contingentes. [b] Los datos se refieren a 2001. [c] Los datos se refieren a 2000. Las proporciones de los desembarques para la OCDE se calculan sobre los pagos directos de transferencias financieras públicas y transferencias para reducir los costos, quedando excluidas las transferencias para servicios generales.
Fuente: OCDE (2003) Review of Fisheries in OECD Countries, Comisión Europea. Marcador de ayudas estatales, disponible en: http://europe.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/stat_tables.html#partone. Comisión Europea (2004), Datos y cifras sobre la PPC y cálculos de la OMC.

Una fuente importante de datos sobre las subvenciones a la pesca en los Estados miembros de la UE es la información de las ayudas estatales en su ámbito. Estos datos se facilitan en las notificaciones anuales de las subvenciones de los Estados miembros de la UE a la Comisión. En el cuadro 29 figuran los datos relativos a las subvenciones a la pesca recibidas por este sector en la UE según la información de la OCDE, las notificaciones a la OMC, los datos de las ayudas estatales en la UE y el presupuesto anual de la Comisión. Una vez más surgen grandes diferencias. Sin embargo, en este caso hay dos aspectos que pueden explicar una gran parte de estas divergencias. En primer lugar, las transferencias de la UE están incluidas en la medida de las transferencias financieras públicas, mientras que están excluidas de las ayudas estatales. En segundo lugar, los desembolsos globales para la Política Pesquera Común (PPC) y la medida de las transferencias financieras públicas incluyen, por ejemplo, los gastos de los acuerdos con terceros países que no están incluidos en la notificación a la OMC.

El cuadro 30 muestra la importancia que tienen para el sector las subvenciones a la pesca en la UE, declaradas en sus estadísticas de las ayudas estatales, y los datos de las transferencias financieras públicas de la OCDE en cuanto a subvenciones como proporción de los valores totales desembarcados. Las diferencias entre los dos conjuntos de datos se deben principalmente al flujo de subvenciones comunitarias hacia el sector. Por ejemplo, España absorbe alrededor del 50 por ciento de los fondos estructurales totales de la Comunidad.

También es posible establecer para Australia una comparación de las subvenciones a la pesca entre las diferentes fuentes. La Comisión de Productividad proporciona datos[255] sobre la asistencia presupuestaria del Gobierno de Australia. El cuadro 31 muestra los datos sobre las subvenciones a la pesca en Australia proporcionados por la OCDE y la medida de la asistencia presupuestaria de la Comisión de Productividad. Ambas series ponen de manifiesto una tendencia ascendente de las subvenciones en Australia, aunque las cifras de la Comisión de Productividad parecen mucho más bajas. Es difícil evaluar a qué se debe esta diferencia.

[255] Véase el Examen del comercio y la asistencia de la Comisión de Productividad del Gobierno australiano.

Cuadro 31
Subvenciones a la pesca en Australia, 2000-03
(Millones de dólares EE.UU.)

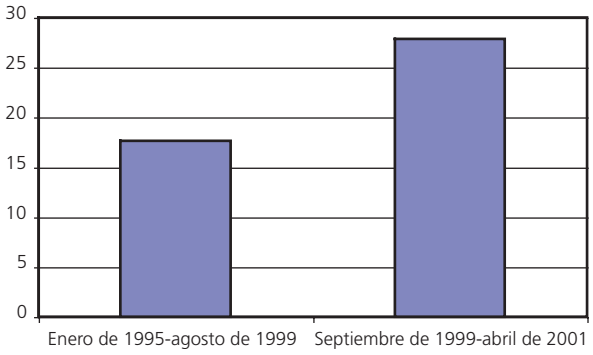
	2000	2001	2002	2003
OCDE-Transferencias financieras públicas	82	76	78	96
	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03
Comisión de Productividad - Asistencia presupuestaria	34	34	41	50

Fuente: Gobierno australiano, Comisión de Productividad, Trade and Assistance Review, OCDE (2003d, 2005i) Review of Fisheries in OECD Countries.

Por lo que se refiere a la tendencia global de las subvenciones a la pesca, las distintas fuentes de datos sobre las subvenciones internacionales a la pesca parecen indicar en todos los casos que dichas subvenciones se han mantenido sustancialmente inalteradas a lo largo del tiempo en términos absolutos (véase el cuadro 28). Sin embargo, lo que parece haber cambiado con el tiempo son los objetivos de política declarados. Las subvenciones a la pesca tienen por objeto alcanzar una serie de objetivos, que van desde el suministro de servicios de investigación y gestión para una pesca sostenible hasta la modernización de las flotas orientada al desarrollo regional y el sostenimiento de los ingresos. Según dos estudios de la OCDE (2005d, 2005h), la tendencia reciente, especialmente en los países desarrollados, es que ahora se insiste más en la protección del medio ambiente.

Se proporciona un volumen creciente de ayuda con el objetivo declarado de introducir tecnologías de pesca más aceptables para el medio ambiente, compensando a los pescadores por el cierre de caladeros, la readaptación de pescadores, la retirada de embarcaciones de pesca, los incentivos para la jubilación de pescadores, la renovación de las poblaciones de peces para la protección y conservación de las capturas, etc. El análisis de las notificaciones de subvenciones a la pesca presentadas a la OMC en el marco del Acuerdo SMC confirma esta tendencia. Entre 1998 y 2001 se notificó a la OMC un número cada vez mayor de subvenciones por razones ambientales (véase el gráfico 13).[256] El proceso parece estar impulsado por las notificaciones de las subvenciones presentadas por Suecia y Dinamarca en el ámbito de las Comunidades Europeas y por el Japón. Sin embargo, también han notificado subvenciones a la pesca por razones ambientales Letonia, Eslovenia y Túnez. Se observan también algunos indicios de desplazamiento hacia las subvenciones por razones ambientales en los datos nacionales sobre las subvenciones a la pesca por objetivos en Cabo Verde. Por ejemplo, aunque las subvenciones totales a la pesca en Cabo Verde se mantuvieron prácticamente inalteradas entre 1999 y 2000, se registró una caída de las subvenciones para la compra de hielo y un aumento de las asignaciones para la retirada de embarcaciones.

Gráfico 13
Notificaciones de subvenciones a la pesca con un objetivo ambiental declarado
(Porcentaje de las notificaciones totales de subvenciones a la pesca)



Nota: Los datos abarcan las subvenciones notificadas al sector de la pesca de extracción, la industria dedicada a la elaboración y/o la venta de pescado de poblaciones en libertad y otras subvenciones relativas a la industria pesquera, como investigación y desarrollo y comercialización. Están excluidas las subvenciones a la industria de la construcción naval.
Fuente: OMC (1998b, 1999, 2001).

ii) Carbón

Por lo que conocemos, no hay ninguna base de datos pública con estadísticas sobre las subvenciones al carbón que permita establecer una comparación de las políticas de subvenciones entre los principales productores del

256 Tras la definición adoptada por el Comité de Comercio y Medio Ambiente, las notificaciones de subvenciones a la pesca del gráfico 13 se consideran subvenciones ambientales sólo si se hace una referencia a la ordenación, conservación y renovación de los recursos naturales, la recopilación de datos, los análisis y los estudios sobre estos temas. Si los objetivos de la medida atañen al sostenimiento de los ingresos, la reestructuración del sector, la modernización de las embarcaciones, etc., no se consideran relacionados con el medio ambiente (véase el documento de la OMC WT/CTE/EDB/2). Hay que señalar que en esta definición no se formula ningún juicio sobre si la subvención tiene en la práctica un efecto beneficioso para el medio ambiente.

mundo. La Agencia Internacional de la Energía (AIE) recopila y publica información detallada sobre la producción, el consumo, el comercio y los precios del carbón para todos susmiembros, pero no recoge información sobre las subvenciones.[257] En esta sección se ha recurrido a varias fuentes para proporcionar alguna información sobre las subvenciones al carbón. La información disponible no ofrece una imagen completa, pero indica cierto número de tendencias comunes, así como diferencias entre países y regiones. Si bien la información sobre algunos de los principales productores mundiales de carbón, entre ellos China, Sudáfrica, Kazajstán y Ucrania (véase el cuadro 32) es muy limitada, los datos sobre algunos otros, como Australia, Alemania, España, Polonia, Rusia o los Estados Unidos son bastante detallados. Nuestro panorama general indica que muchos países productores de carbón, en desarrollo o desarrollados, asignan o han asignado subvenciones a esta industria. Se desprende que en algunos casos el carácter de las subvenciones y sus objetivos han cambiado. Se pone de manifiesto asimismo que en el último decenio numerosos países han reducido sus subvenciones.

Cuadro 32
Productores, exportadores e importadores de carbón, 2004
(Millones de toneladas)

Productores			Exportadores		Importadores	
	Hulla	Lignito		Hulla		Hulla
China	1956[a]	...	Australia	218	Japón	183
Estados Unidos	933	76	Indonesia	107	Corea, Rep. de	79
India	373	29	China	87	Taipei Chino	60
Australia	285	69	Sudáfrica	66	Alemania	39
Sudáfrica	238	0	Rusia	65	Reino Unido	36
Rusia	210	70	Colombia	52	India	31
Indonesia	129	0	Estados Unidos	43	Italia	25
Polonia	100	61	Canadá	27	Estados Unidos	25
Kazajstán	83	4	Kazajstán	22	España	24
Ucrania	62	0	Polonia	20	Países Bajos	23
Resto del mundo	260	570	Resto del mundo	48	Resto del mundo	229
Total mundial	4629	879	Total mundial	755	Total mundial	754

[a] Incluida la hulla.
Fuente: Coal Information, IEA Statistics 2005, Agencia Internacional de la Energía.

El carbón ha desempeñado una función esencial en el proceso de desarrollo industrial de numerosos países. Se puede utilizar como insumo primario para producir energía y es un combustible para la industria, en particular la metalurgia, así como para el hogar. En algunas regiones, como en la nueva Asia, el carbón sigue predominando sobre la electricidad y los mercados de combustible del sector industrial. En algunos casos, los gobiernos han subvencionado el sector del carbón para promover el desarrollo industrial y la seguridad energética.

Sin embargo, en algunas regiones la importancia del carbón disminuyó con la diversificación de las fuentes de energía, y la competitividad de la industria interna del carbón se fue debilitando progresivamente. Debido a la importancia histórica y social de las actividades de extracción del carbón para la economía y el empleo nacionales, los gobiernos intervinieron algunas veces de manera decidida para respaldar esta industria. Sin embargo, la intervención de los gobiernos a menudo ha impedido que se llevaran a cabo los reajustes necesarios. Las subvenciones que se suponía que formaban parte de la solución se convirtieron en una parte del problema (Steenblik y Wigley, 1990). En algunos países, el elevado costo de las subvenciones obligó a los gobiernos a imponer a la industria del carbón la aplicación de medidas sustanciales de reestructuración, que a veces requirieron importantes recortes de la actividad. La reestructuración del sector del carbón, tema objeto de atención para el Banco Mundial desde comienzos del decenio de 1990, se ha llevado a cabo en la India, Mongolia, Rumania, Rusia y Ucrania. También se ha realizado en el Japón, la República de Corea, Turquía y varios Estados miembros de la UE. En la mayor parte de los casos, la reestructuración ha contribuido a la disminución de la producción. La producción de carbón ha registrado una reducción significativa tanto en Europa Occidental

[257] Los países miembros de la AIE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República de Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea también participa en la labor de la AIE.

como Oriental, el Japón y la República de Corea.[258] También ha decrecido de manera sustancial en los países de la Comunidad de Estados Independientes, si bien se ha recuperado en los últimos años. Sin embargo, en otros países, como la India, la reestructuración ha ido acompañada de un aumento de la producción.

Aunque uno de los objetivos de la reestructuración suele ser la reducción de las subvenciones, normalmente conlleva la concesión de algunas otras formas de ayuda. En el caso de la UE por ejemplo, en el Reglamento 1407/2002 del Consejo sobre las ayudas estatales a la industria del carbón se reconoce la necesidad de una mayor eficacia en este sector y del recorte de las subvenciones, al mismo tiempo que se justifica el mantenimiento de la capacidad productora de carbón mediante ayudas estatales como parte de un esfuerzo para fortalecer la seguridad energética de la Unión.[259] Se establece que las dependencias de producción que no reúnen las condiciones para recibir ayuda relacionada con la seguridad energética se deben poder beneficiar temporalmente de ayuda para aliviar las consecuencias sociales y regionales derivadas de su cierre. Se permiten ayudas para cubrir gastos excepcionales, en particular pasivos heredados, que según la práctica contable normal no afectan a los costos de producción. Por último, en el Reglamento del Consejo se permite también a los Estados miembros otorgar a la industria del carbón ayudas para investigación y desarrollo y para la protección del medio ambiente y la capacitación. De manera análoga, el objetivo de los programas de reestructuración respaldados por el Banco Mundial suele ser ayudar a que la industria del carbón sea financiera y socialmente competitiva, así como respetuosa con el medio ambiente.

La EAP de la AIE para el año 2000 citada por el PNUMA (2004) indica que recibieron subvenciones a la producción alrededor del 7 por ciento de los 1.300 millones de toneladas de hulla producidos por los países miembros de la Agencia en el año 2000.[260] Otorgaron ayuda estatal Francia, Alemania, el Japón, España, Turquía y el Reino Unido. La misma fuente señala asimismo que el volumen de la producción de hulla que recibió asistencia financiera pública en el ámbito de la AIE, medido por la EAP, disminuyó durante el decenio de 1990, tanto en valores absolutos como en porcentajes. Entre 1991 y 2001, la producción subvencionada registró una caída del 55 por ciento. En el año 2000, la AIE calculó que la asistencia correspondiente a la EAP de todos sus miembros era de 5.800 millones de dólares EE.UU., de los cuales el 68 por ciento correspondía a Alemania. Las subvenciones se concedieron casi en su totalidad como ayuda directa en todos los países, excepto en el Japón.

Las cifras de la AIE mencionadas, que sólo se refieren a algunos de sus miembros y a la asistencia a la producción corriente, se deben interpretar con prudencia. Hay pruebas de la Unión Europea (cuadro 33) que ponen de manifiesto que, si bien las ayudas de funcionamiento se recortaron alrededor de un 50 por ciento durante el período de 1994 a 2000, otros tipos de ayuda aumentaron de manera sustancial. La ayuda para la reducción de la actividad se multiplicó por un factor de tres, mientras que otra ayuda aumentó ligeramente. Las cifras de las ayudas estatales para el período de 2001-03 parecen indicar que estas tendencias han continuado.[261] En 2003 se concedieron alrededor de 5.400 millones de euros al sector del carbón de la UE (15), correspondiendo a la producción corriente alrededor de un 60 por ciento de esta cifra. Dado que Alemania representa casi el 70 por ciento del total de las ayudas estatales de la UE al sector del carbón, estas tendencias se deben fundamentalmente a cambios en las políticas de Alemania en relación con este sector. Durante todo el período, Francia no pagó ninguna ayuda de funcionamiento, mientras que España la aumentó ligeramente y disminuyó algo su ayuda para la reducción de la actividad.

258 Véase IEA (2004). Coal Information, IEA Statistics, París: OCDE/IEA.

259 El Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero expiró el 23 de julio de 2002, por lo que se estableció este nuevo Reglamento del Consejo como nuevo marco jurídico para las ayudas estatales a la industria del carbón de la Comunidad.

260 Hay que señalar que la producción de hulla en la OCDE (la AIE más Islandia, México, Polonia y la República Eslovaca) fue sólo de alrededor del 35 por ciento de la producción total en 2003, y sólo dos (Estados Unidos y Australia) de los 10 principales productores de hulla del mundo son miembros de la AIE.

261 Véase Comisión Europea (2005a). Marcador de ayudas estatales.

Cuadro 33
Unión Europea (15): Ayudas totales autorizadas al sector del carbón, 1994-2000
(Millones de euros, euros/tonelada)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Millones de euros						
Total	7790	8235	7690	7855	8262	6756	6968
Ayudas de funcionamiento	5115	5081	5673	3566	3023	2994	2439
Ayudas para la reducción de la actividad	800	558	550	2428	2394	2400	2400
Otras	1875	2596	1466	1862	2846	1363	2130
	Euros/tonelada						
Ayudas de funcionamiento	68,3	42,6	51,3	35,7	34,6	35,0	34,4
Ayudas para la reducción de la actividad	71,9	53,4	51,3	135,8	152,1	155,7	159,9

Fuente: Comisión Europea (2001), Informe de la Comisión sobre la aplicación de las normas comunitarias sobre ayudas estatales a la industria del carbón en 2000, COM (2001) 327 final.

Si bien se ha reconocido la función social y regional de estos programas de ayuda, se ha puesto en tela de juicio su razón costo-eficacia (Steenblik y Wigley, 1990; Steenblik y Coroyannakis, 1995).[262] Según la Comisión Europea, las sumas anuales pagadas en concepto de ayudas a la producción corriente en el año 2000 ascendieron a unos 60.000 euros por trabajador en Alemania, algo menos de 50.000 euros en Francia y algo más de 40.000 euros en España. Estas cifras, que no incluyen las ayudas para cubrir costos excepcionales o pasivos heredados ni los beneficios sociales específicos pagados por los Estados miembros, son considerablemente superiores al promedio de los salarios de los trabajadores afectados. Además, dado que algunos Estados miembros han estado pagando ayudas a la industria del carbón durante un período muy prolongado y que la duración de la carrera profesional de los mineros suele ser corta, se puede considerar que una gran mayoría de los trabajadores actualmente empleados en las minas han dedicado toda su vida laboral a empresas que han estado recibiendo ayudas estatales de manera continuada. La creciente sensibilización acerca de estos problemas en un contexto de presión para reducir el gasto público ha llevado a los gobiernos a limitar tanto la cantidad de las ayudas estatales como su duración. El plan de reestructuración alemán para el período 2003-05 prevé una reducción de las ayudas totales de 3.300 millones de euros a 2.700 millones de euros, mientras que se acaban de aprobar medidas de ayuda francesas para cubrir los costos del cierre de las últimas minas subterráneas en Francia (que cerraron en abril de 2004).

La extracción de carbón en los nuevos Estados miembros de la UE tiende a ser más competitiva que en los de la UE (15).[263] Polonia tiene la industria del carbón más importante con diferencia y produce mucho más que el resto de la UE en conjunto. La Comisión aprobó un plan de reestructuración a largo plazo por un valor de 1.500 millones de euros para el período 2004-06. Para Hungría, la Comisión aprobó un plan de reestructuración a largo plazo, que contiene la concesión de ayudas a la producción hasta 2010 por un valor de 255 millones de euros. Para la República Checa, la Comisión aprobó medidas de ayuda no relacionadas con la producción, sino para pasivos heredados del pasado hasta 2007, por un valor de 74 millones de euros.

El Gobierno de la República de Corea, por ejemplo, también está racionalizando su industria de extracción de carbón, pero su estrategia parece ser ligeramente diferente. Si bien la mayor parte del carbón que se utiliza en la República de Corea es importado, se trata del único combustible fósil en cantidades significativas con el que cuenta el país. Entre 1990 y 2003, la producción interna registró una disminución de 10,8 Mtec (millones de toneladas de equivalente de carbón) a 2 Mtec, mientras que las importaciones pasaron de 22,5 Mtec a 63,3 Mtec. Entre 1989 y 1995 se cerraron unas 380 minas pequeñas, con la pérdida de más de 33.000 empleos. El Gobierno financia diversas medidas de sostenimiento de la producción interna, con inclusión de subvenciones directas a la producción, un arancel del 1 por ciento sobre el carbón importado, la aplicación de un 10 por ciento de IVA al carbón importado y préstamos con tipos de interés bajos para los productores de carbón. Cuando se cierran minas antieconómicas también se proporciona asistencia financiera y se pagan subvenciones para

262 Véase IEA (2004). Coal Information, IEA Statistics, Paris: OECD/IEA.

263 Véase Comisión Europea (2005a). Marcador de ayudas estatales, actualización otoño 2005.

producir briquetas de carbón, que se han utilizado tradicionalmente para calefacción doméstica y para cocinar. Entre 1990 y 1999, las subvenciones a la producción se elevaron de un total de 115 millones de dólares EE.UU. a 381,6 millones, mientras que la asistencia para el cierre de minas registró una disminución, pasando de 28 millones de dólares EE.UU. a 1,1 millones de dólares EE.UU.[264] En la primera parte del año 2000, según la AIE, el nivel de las subvenciones a la producción de carbón de la República de Corea fue semejante al de Francia y ligeramente más bajo que el del Japón, pero esos dos países tenían planes en firme para reducir la producción, mientras que se preveía que la producción en la República de Corea se estabilizaría en unos 2 Mtec al año.

La información disponible indica que entre los principales productores, exportadores e importadores algunos subvencionan su industria del carbón, mientras que otros no lo hacen. China, principal país productor de hulla y tercer exportador, parece haber reducido, o incluso suprimido de manera gradual, sus subvenciones al carbón. La producción de hulla en China ha registrado una recuperación notable desde el final del decenio de 1990, cuando el Gobierno inició una serie de fusiones de sociedades y cierres de minas. El Gobierno impuso el cierre de 25.000 minas de carbón y levantó parcialmente el control de los precios. Hay indicios de que el Gobierno ha recortado sustancialmente las subvenciones al carbón a partir de 1990.[265] Los Estados Unidos son el segundo país productor más importante del mundo, pero sólo el séptimo en la clasificación de exportadores. Exporta menos del 5 por ciento de su producción total, puesto que la mayor parte del carbón estadounidense se utiliza en el país para la generación de electricidad. En el año 2000, el carbón representaba el 52 por ciento de la generación total de electricidad. La producción de carbón no está subvencionada. Sin embargo, la Política Nacional de Energía recomienda la inversión de 2.000 millones de dólares EE.UU. durante 10 años para financiar la investigación en tecnologías limpias del carbón y una ampliación permanente de la investigación existente, así como el establecimiento de bonificaciones fiscales para dichas tecnologías.[266] La financiación de la energía fósil casi se duplicó entre 1999-2000 y 2000-01, debido a un interés renovado por el perfeccionamiento de tecnologías limpias del carbón. Teniendo en cuenta la información disponible, no parece que la India, tercer productor más importante de carbón, esté subvencionando su extracción. El carbón no figura entre las principales subvenciones en el presupuesto de gastos de la India. Australia, cuarto país productor más importante y principal exportador de carbón, no parece subvencionar su producción. La asistencia a la minería y el petróleo, el carbón y los productos químicos y productos afines representan alrededor del 6 por ciento de la asistencia total, y la proporción correspondiente al carbón en esta cantidad puede ser muy pequeña o incluso nula.[267]

Teniendo en cuenta la información de la que disponemos, no está claro si Sudáfrica, Indonesia, Kazajstán y Ucrania proporcionaron ayudas a sus industrias del carbón. Sin embargo, la información disponible parece indicar que tanto Rusia como Polonia otorgan subvenciones al sector. En 1993, las subvenciones a la industria del carbón rusa fueron de alrededor del 1,05 por ciento del PIB. Esta cifra registró una caída hasta llegar al 0,47 por ciento en 1996, el 0,2 por ciento en 1998 y el 0,12 por ciento en 2000. En consonancia con la iniciativa ministerial de reestructuración, así como con las condiciones de los préstamos del Banco Mundial, las subvenciones al sector del carbón se redujeron de manera sistemática a partir de 1995 y se asignaron cada vez más al bienestar social, en lugar de a las minas con pérdidas. A comienzos del año 2000, el sector seguía dependiendo de las subvenciones y se suponía que esta situación continuaría en un futuro previsible. Como se ha mencionado antes, la Comisión acaba de aprobar un plan de reestructuración a largo plazo para Polonia, por un valor de 1.500 millones de euros para el período de 2004-06.

264 Véase IEA (2002). Energy policies of IEA countries - Republic of Korea Review. Según el PNUMA (2003), las subvenciones se habían estabilizado más o menos en torno a 500 millones de dólares EE.UU. al año en 2002 y el Gobierno estaba planificando su supresión progresiva.

265 Fuente: Global Energy Network Institute: http://www.geni.org/globalenergy/policy/renewableenergy/subsidies/subsidy_reform/coal/china/index.shtml, véase también http://www.nrdc.org/media/pressReleases/010615.asp.

266 Véase IEA (2002). Energy Policies of IEA Countries, The United States 2002 Review.

267 Véase Comisión de Productividad (2004).

Cuadro 5 del Apéndice

Notificaciones SMC a la OMC: Suma de las subvenciones horizontales y las subvenciones a la industria, 1995-2002

(Porcentajes del PIB)

Miembro de la OMC	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	0,034	0,042	0,071	0,055	0,023	0,016	0,014	0,019
Australia	0,029	0,049	0,029	0,024	0,025	0,051	0,062	0,123
Austria	0,015	...	0,162	0,113	0,097	0,201	0,089	0,088
Barbados	...	...	...	0,108	0,586	0,770	0,011	...
Bélgica	0,275	0,391	0,292	0,258	0,319	0,252	0,362	0,178
Brasil	0,574	0,505	0,499	0,508	0,389	0,280	0,069	0,084
Bulgaria	...	0,633	1,339	1,848	0,929	0,691	0,428	0,406
Canadá	0,116	0,091	0,082	0,094	0,092	0,088	0,096	0,088
Chile	0,454	0,213	0,398	0,408	0,436	0,407	...	0,434
Colombia	0,249	0,021	...	0,078	0,107	0,125	0,133	0,108
Croacia	...	...	...	...	...	0,108	0,161	0,230
Chipre	0,079	0,368	0,339	0,200	...	...	...	...
República Checa	1,041	0,523	...	...	...	...	0,332	0,192
Dinamarca	0,144	0,438	0,604	0,636	0,829	0,543	0,636	0,543
Estonia	...	...	...	...	...	0,062	...	...
Comunidad Europea	0,517	0,525	0,531	0,546	0,551	0,622	0,583	0,514
Finlandia	0,432	0,402	0,343	0,315	0,279	0,277	0,273	0,278
Francia	0,165	0,214	0,209	0,196	0,140	0,120	0,150	0,130
Alemania	0,245	0,273	0,222	0,265	0,157	0,121	0,102	0,092
Grecia	0,612	0,475	...	0,039	0,132	0,030	0,435	0,310
Hungría	...	2,082	1,906	1,309	1,503	1,629	1,399	1,823
Islandia	0,127	0,112	0,117	0,118	0,120	0,101	0,088	...
Irlanda	0,009	0,092	0,006	0,009	0,000	0,007	0,006	0,005
Israel	0,890	0,280	0,703	0,668	0,625	0,555	0,649	1,018
Italia	0,094	0,114	0,251	0,295	0,130	0,146	0,208	0,139
Jamaica	...	...	...	1,417	3,900	4,022	...	...
Japón	0,043	0,068	0,070	0,073	0,039	0,017	0,017	0,013
Jordania	...	...	...	...	...	...	0,010	0,083
Corea, Rep. de	0,218	0,196	0,119	0,128	0,104	0,081	0,080	0,065
Letonia	...	...	0,772	0,685	0,355	0,265	0,281	0,222
Luxemburgo	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Países Bajos	0,055	0,036	0,189	0,098	0,116	0,135	0,136	0,142
Nueva Zelandia	...	...	...	...	...	...	0,027	...
Noruega	0,520	0,490	0,439	0,337	0,457	0,392	...	0,297
Pakistán	0,002	0,000	0,002	...	...	...	...	...
Panamá	...	...	...	...	0,390	0,429	0,340	0,274
Polonia	9,470	1,218	2,351	3,079	0,849	...	...	...
Portugal	...	0,000	0,025	0,139	0,108	0,070	0,000	0,000
Rumania	1,854	1,660	...	...	...	...	...	...
Saint Kitts y Nevis	...	...	...	...	...	...	0,273	...
Santa Lucía	...	...	...	...	0,854	1,061	1,717	2,160
San Vicente y las Granadinas	0,349	0,372	0,393	...	...	...	7,653	4,687
República Eslovaca	...	...	0,503	...	...	...	...	...
Eslovenia	1,187	0,952	0,739	1,376	1,129	0,630	0,579	0,599
Sudáfrica	0,027	...	...	...	...	...	...	...
España	...	...	0,196	0,101	0,145	0,107	0,120	0,093
Suecia	0,193	0,254	0,308	0,297	0,205	0,172	0,152	0,148
Suiza	0,015	0,013	0,026	0,020	0,022	0,067	0,075	0,069
Tailandia	1,109	1,059	1,117	0,707	0,153	0,181	0,000	0,000
Taipei Chino	...	0,002	0,001	0,272	0,502	1,878	0,659	0,530
Túnez	2,070	2,002	...	2,076	2,556	2,069	...	...
Reino Unido	0,000	0,130	0,099	0,148	0,198	0,175	0,100	0,106
Estados Unidos	0,076	0,074	0,063	0,010	0,059	0,058	0,054	0,080
Uruguay	...	...	...	0,172	0,284	0,102	0,378	0,420

Fuente: OMC.

Cuadro 6 del Apéndice
Brasil: Subvenciones por sectores, 1999-2003
(Porcentajes)

	1999	2000	2001	2002	2003
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	24,0	29,1	23,1	5,7	23,5
Industria	16,2	18,6	20,4	21,2	22,6
Minería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Manufacturas	16,2	18,6	20,4	21,2	22,6
Vehículos (distintos de los automóviles)	10,2	11,8	13,0	12,4	14,1
Servicios	59,7	52,3	56,5	73,0	53,9

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia et Estadistica (IBGE), Sistema de Contas Nacionals Brasil 2003, CONAC/DPE.

Cuadro 7 del Apéndice
Colombia: Subvenciones por sectores, 1998-2002
(Porcentajes)

	1998	1999	2000	2001	2002
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	0,9	5,1	0,0	0,0	0,2
Industria	4,6	2,1	8,2	1,5	3,5
Minería	4,6	2,1	8,2	1,5	3,5
Manufacturas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Electricidad, agua, construcción	19,3	17,1	18,7	46,0	17,0
Servicios	75,1	75,7	73,1	52,5	79,4

Fuente: Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
http://www.dane.gov.co

Cuadro 8 del Apéndice
Notificaciones SMC a la OMC: Suma de las subvenciones horizontales y las subvenciones a la industria, 1995-2002
(Millones de dólares)

Miembro de la OMC	Sector	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Alemania	Horizontales	5629,78	6167,31	4649,21	5547,81	3208,65	2041,64	1654,65	1455,99
	Industria	544,14	481,66	144,81	238,22	154,23	254,95	278,26	413,01
Argentina	Horizontales	72,22	98,08	53,20	...	...	...	...	...
	Industria	15,00	15,01	153,98	164,78	65,13	45,32	37,32	19,59
Australia	Horizontales	...	109,56	50,86	37,60	46,61	51,52	65,74	70,38
	Industria	108,69	91,49	70,73	49,79	53,28	146,10	161,33	435,86
Austria	Horizontales	35,20	...	293,82	242,29	206,22	389,77	171,43	183,06
	Industria	...	...	44,03	...	...	...	...	...
Barbados	Horizontales	...	...	...	2,58	14,55	19,95	0,27	...
Bélgica	Horizontales	761,07	1'053,64	713,26	641,35	786,87	573,34	822,81	435,62
	Industria	...	...	1,62	4,17	15,02	1,69	1,41	0,61
Brasil	Horizontales	4041,59	3913,32	4030,62	4004,76	2090,10	1682,78	352,00	385,70
Bulgaria	Horizontales	...	33,83	137,18	231,65	112,63	71,88	46,11	56,98
	Industria	...	28,85	1,63	3,69	7,68	15,13	12,07	6,16
Canadá	Industria	673,76	548,90	516,89	571,40	596,26	629,37	675,79	640,28
Chile	Horizontales	327,35	161,72	329,38	324,00	318,28	304,79	...	288,32
	Industria	...	...	...	...	...	...	...	...
Chipre	Horizontales	5,08	9,92	6,16	5,59	...	...	...	...
	Industria	2,15	23,98	23,65	13,19	...	...	...	...
Colombia	Horizontales	230,60	20,57	...	76,95	92,01	104,79	109,00	88,40
Comunidad Europea	Horizontales	33367,34	35946,62	34582,55	36968,95	39392,53	43318,47	40321,79	38603,30
	Industria	11346,73	10335,26	9498,04	9969,18	7934,14	6022,94	6208,00	6031,61
Corea, Rep. de	Horizontales	37,78	52,71	39,42	31,23	26,22	23,96	54,61	71,96
	Industria	1087,44	1040,05	576,46	412,16	437,82	390,01	329,79	281,70
Croacia	Horizontales	...	...	...	...	...	...	7,08	7,73
	Industria	...	...	...	...	...	19,95	25,00	44,72
Dinamarca	Horizontales	132,46	502,86	732,44	490,22	811,85	461,08	427,13	355,97
	Industria	126,56	298,95	288,64	606,28	623,03	398,01	584,29	573,05
Eslovenia	Horizontales	133,25	87,98	96,83	169,55	176,69	108,34	104,81	128,16
	Industria	104,33	103,83	47,11	117,42	64,07	12,02	8,86	4,33
España	Horizontales	...	...	172,70	162,18	471,00	289,15	328,31	320,43
	Industria	...	...	962,01	451,07	427,94	330,14	399,03	319,49
Estados Unidos	Horizontales	4210,00	4596,50	3673,95	801,35	4534,40	4372,70	4054,60	7240,20
	Industria	1382,25	1169,32	1490,96	85,61	945,99	1326,85	1371,14	1078,73
Estonia	Horizontales	...	...	...	...	...	3,41	...	...
	Industria	...	...	...	...	...	0,00	...	...
Finlandia	Horizontales	560,21	513,76	420,67	407,11	356,15	331,84	331,38	366,43
Francia	Horizontales	2503,30	3268,06	2916,52	2813,89	1983,62	1411,62	1681,59	1484,87
	Industria	80,14	99,50	63,05	75,09	56,06	187,34	331,28	404,67
Grecia	Horizontales	23,12	21,21	...	1,35	2,64	0,98	10,88	17,88
	Industria	696,15	569,94	...	45,74	163,57	33,18	500,82	395,35
Hungría	Horizontales	...	747,72	720,25	525,32	568,32	616,40	575,00	756,95
	Industria	...	192,69	151,04	90,79	153,60	144,00	150,30	426,64
Irlanda	Horizontales	...	...	0,56	0,52	...	...	...	...
	Industria	6,11	67,37	3,94	7,20	0,02	6,70	6,36	6,28
Islandia	Horizontales	8,67	7,98	8,44	9,41	10,07	8,46	6,67	...
Israel	Horizontales	338,40	266,33	279,76	284,72	279,13	17,67	421,80	426,29
	Industria	503,14	25,51	482,45	439,02	400,32	653,91	348,83	682,20
Italia	Horizontales	699,20	767,53	2491,66	3232,90	1298,81	1294,50	2025,01	1395,97
	Industria	328,71	640,95	436,85	291,55	231,04	274,63	241,31	250,31
Jamaica	Horizontales	...	...	...	109,70	301,50	317,70	...	...
	Industria	...	...	...	...	...	...	...	...
Japón	Industria	2282,86	3209,46	3029,99	2862,48	1733,14	809,94	725,99	503,78
Jordania	Horizontales	...	...	...	...	...	...	8,90	7,83
Letonia	Horizontales	...	...	47,36	45,35	13,63	20,50	23,15	20,43
	Industria	...	...	...	...	12,01	...	...	...
Luxemburgo	Horizontales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Cuadro 8 del Apéndice

Notificaciones SMC a la OMC: Suma de las subvenciones horizontales y las subvenciones a la industria, 1995-2002 (continuación)

(Millones de dólares)

Miembro de la OMC	Sector	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Noruega	Horizontales	413,57	450,47	363,16	326,36	299,79	284,43	0,00	302,20
	Industria	356,23	330,21	327,27	179,33	423,49	369,09	0,00	262,45
Nueva Zelandia	Horizontales	...	...	...	...	...	...	13,87	0,00
Países Bajos	Horizontales	224,20	80,02	536,30	224,07	292,00	311,25	361,18	456,80
	Industria	3,11	66,89	176,30	162,67	171,46	188,51	161,51	136,55
Pakistán	Industria	1,32	0,04	1,38	...	...	...	...	...
Panamá	Horizontales	...	...	...	...	...	...	...	...
	Industria	...	...	...	...	44,70	49,90	40,10	33,60
Polonia	Horizontales	256,12	1 080,33	2 325,94	551,22	124,05	...	...	...
	Industria	12 614,25	792,28	1 288,19	4 670,18	1 272,53	...	...	...
Portugal	Horizontales	...	0,29	0,23	12,89	0,68	0,00	0,10	0,51
	Industria	...	0,09	26,13	142,88	123,68	74,48	0,16	...
Reino Unido	Horizontales	...	1 478,55	1 244,27	2 040,48	2 854,54	2 464,64	1 246,01	1 547,04
	Industria	3,62	65,70	63,50	57,21	45,03	50,44	185,11	110,59
República Checa	Horizontales	394,53	105,88	...	...	...	...	122,15	137,94
	Industria	180,63	213,78	...	...	...	...	79,68	3,47
República Eslovaca	Horizontales	...	...	96,87	...	...	...	...	...
	Industria	...	...	9,80	...	...	...	...	...
Rumania	Horizontales	254,17	211,37	...	...	...	...	...	...
	Industria	403,73	374,97	...	...	...	...	...	...
Saint Kitts y Nevis	Industria	...	...	...	...	...	...	0,94	...
San Vicente y las Granadinas	Industria	0,92	1,04	1,16	...	...	...	26,48	16,92
Santa Lucía	Horizontales	...	...	...	...	...	...	...	...
	Industria	...	...	...	...	5,71	7,25	11,23	14,62
Sudáfrica	Horizontales	...	...	...	...	...	...	...	...
	Industria	41,36	...	...	...	...	...	...	...
Suecia	Horizontales	459,54	659,56	678,60	697,68	467,65	409,24	325,29	344,04
	Industria	18,89	28,33	83,95	39,55	48,60	1,63	7,70	14,35
Suiza	Industria	46,51	38,67	68,70	54,77	57,25	165,20	188,65	190,55
Tailandia	Horizontales	1 862,66	1 927,69	1 685,41	790,63	187,84	222,60	0,51	0,52
	Industria	...	...	...	...	...	...	...	...
Taipei Chino	Horizontales	...	...	...	...	...	2 850,69	22,04	429,62
	Industria	...	4,43	3,77	750,80	1 478,29	2 622,12	1 757,47	1 054,83
Túnez	Horizontales	373,00	391,23	...	410,58	530,29	401,26	...	...
	Industria	0,25	0,81	...	0,71	1,27	1,07	...	...
Uruguay	Industria	...	...	...	38,47	59,34	20,58	70,14	51,54

Fuente: OMC.

Cuadro 9 del Apéndice

Unión Europea (15): Ayudas estatales horizontales y sectoriales, 2000-03

(Millones de euros, porcentajes)

	UE (15)		Nuevos miembros	
	Valor	Proporción	Valor	Proporción
Objetivos horizontales	29841	73	1462	24
I+D	5286	15	116	2
Medio ambiente	6868	16	149	2
PYME	5388	14	147	2
Comercio	377	1	14	0
Ayuda al empleo	1211	2	348	6
Ayuda a la capacitación	918	2	79	1
Conservación del patrimonio, ayuda cultural	631	1	44	1
Catástrofes naturales	54	0	4	0
Capital de riesgo	24	0	1	0
Ayuda regional	9085	23	560	9
Ayuda sectorial	9977	25	4608	75
Manufacturas	1753	4	1441	24
Construcción naval	903	2	105	2
Acero	13	0	246	4
Vehículos de motor	17	0	73	1
Carbón	6657	17	1413	23
Otros productos no manufacturados	240	1	51	1
Servicios financieros	1162	3	1685	28
Otros servicios	165	0	15	0
Ayudas totales menos agricultura, pesca y transporte	39839	100	6067	100

Fuente: Comisión Europea (2004), Marcador de ayudas estatales, actualización otoño 2004.

Cuadro 10 del Apéndice

Unión Europea (25): Proporción de las ayudas estatales por sectores, 2004

(Porcentajes, millones de euros)

	Proporción					Valor
	Manufacturas	Pesca	Carbón	Otros[a]	Total	Total
UE (25)	59	1	9	31	100	61617
Bélgica	65	0	0	35	100	972
República Checa	37	6	4	53	100	352
Dinamarca	71	1	0	28	100	1375
Alemania	66	0	18	16	100	17236
Estonia	24	0	0	76	100	35
Grecia	66	2	0	32	100	473
España	49	3	28	20	100	3975
Francia	54	1	10	35	100	8915
Irlanda	33	0	0	67	100	951
Italia	72	2	0	26	100	7037
Chipre	35	0	0	65	100	184
Letonia	25	0	0	75	100	44
Lituania	16	1	0	83	100	122
Luxemburgo	48	0	0	52	100	78
Hungría	63	0	5	32	100	1015
Malta	87	0	0	13	100	134
Países Bajos	47	0	0	53	100	1813
Austria	32	0	0	68	100	1427
Polonia	51	0	17	32	100	2873
Portugal	13	1	0	86	100	1475
Eslovenia	46	0	6	48	100	250
Eslovaquia	98	0	0	2	100	212
Finlandia	22	0	0	78	100	2483
Suecia	75	0	0	25	100	2745
Reino Unido	71	2	1	26	100	5442

[a] En otros se incluyen los servicios (excluidos los ferrocarriles), la agricultura y otros productos no manufacturados.

Fuente: Comisión Europea (2005a), Marcador de ayudas estatales, actualización otoño 2005.

4. SERVICIOS

La presentación de un panorama de la distribución y evolución de las subvenciones a los servicios en todo el mundo es una tarea ardua. Los datos de las subvenciones en este sector son escasos y la mayor parte de las veces sólo proceden de fuentes nacionales, lo cual dificulta las comparaciones entre países. Además, el grado de desglose de los datos de fuentes nacionales sobre las subvenciones a los servicios es muy limitado. Por consiguiente, es difícil evaluar su distribución entre los distintos tipos y su evolución a lo largo del tiempo.

Los Exámenes del comercio y la asistencia de la Comisión de Productividad de Australia contienen información detallada. Estos datos ponen de manifiesto que la cuantía total de las subvenciones que concede el Gobierno australiano al sector de los servicios ha registrado un aumento significativo en el último decenio, pasando de 395 millones de dólares EE.UU. en el ejercicio económico de 1995-96 a 659 millones de dólares EE.UU. en el de 2004-05. No obstante, la proporción de las subvenciones totales del Gobierno australiano al sector de los servicios se redujo del 27 al 19 por ciento en el mismo período, lo que supone que las subvenciones a este sector han aumentado menos que las subvenciones totales. A nivel subsectorial, la proporción más elevada de las subvenciones totales a los servicios corresponde a los sectores cultural y recreativo, las actividades comerciales, las comunicaciones, las finanzas y el transporte, por un total en conjunto de más del 65 por ciento de las subvenciones totales a los servicios en el ejercicio económico de 2004-05. Por último, aunque los desembolsos presupuestarios son una forma más habitual de subvenciones en Australia al sector de los servicios, hay diferencias sustanciales entre los sectores en cuanto al tipo de subvenciones que reciben. Más del 90 por ciento de las subvenciones a los servicios financieros se proporciona mediante exenciones fiscales, mientras que los desembolsos presupuestarios representan una proporción semejante de las subvenciones totales concedidas a los servicios de comunicaciones.

Los datos disponibles de otros países están muy lejos de proporcionar este tipo de información detallada. A pesar de esta limitación, en esta sección se intentará examinar la incidencia de las subvenciones a los servicios por países y subsectores. Dentro de cada subsector, también se examinarán las principales motivaciones para el suministro de subvenciones y la utilización de los distintos tipos de instrumentos.

a) Subvenciones a los servicios por regiones

Una fuente de información útil sobre las subvenciones, aunque no exhaustiva, es la serie de notas de antecedentes preparadas por la Secretaría para el Grupo de Trabajo sobre las Normas del AGCS (S/WPGR/W/25 y addenda). Estas notas, que compilan la información en materia de subvenciones a los servicios contenida en los exámenes de las políticas comerciales (de 1995 a febrero de 2004), indican que las subvenciones en el sector de los servicios son generales, pero particularmente frecuentes en el transporte, el turismo y la banca.[268]

El cuadro 34 presenta la información compilada en las notas de antecedentes por sectores de servicios y por regiones. Los programas de subvenciones al transporte, incluido el marítimo, el aéreo y el ferroviario, son los que con más frecuencia concedieron los Miembros de la OMC examinados en el período objeto de análisis. Aunque hay que tener presente que la frecuencia de los programas tal como figuran en los exámenes de las políticas comerciales no dice nada acerca de la magnitud de estas subvenciones, conviene señalar que la mayoría de los Miembros mencionaban en dichos exámenes la información sobre las subvenciones concedidas en el sector del turismo.

El examen en las siguientes secciones pone de manifiesto que las razones alegadas para la aplicación de subvenciones en los diferentes sectores varía de manera sustancial. En los países en desarrollo, las subvenciones al turismo están con frecuencia justificadas como parte de una estrategia de desarrollo. Las subvenciones al sector financiero se conceden a veces a bancos que atraviesan dificultades para evitar una bancarrota que puede tener repercusiones graves en toda la economía. Las subvenciones en el sector del transporte y las telecomunicaciones a veces parecen estar motivadas por objetivos como el suministro de acceso universal o el mejoramiento de la infraestructura.

[268] Para un examen de las limitaciones que hay que tener en cuenta al extraer conclusiones de la información contenida en los informes de los exámenes de las políticas comerciales, véanse el recuadro 12 y los documentos de la Secretaría de la OMC S/WPGR/W/25 y addenda.

Cuadro 34
Información sobre las subvenciones contenida en los exámenes de las políticas comerciales de los Miembros por regiones y sectores, 1995-2004
(Número de países)

	América del Norte	Europa Occidental	Europa Central y Oriental	África	Oriente Medio	Asia	América Latina	Número total de Miembros orientados al sector
Número de Miembros examinados	3	6	6	24	1	17	24	81
Turismo	1	4	4	22	1	10	20	62
Transporte	1	2	4	7	...	7	2	23
Transporte marítimo	2	2	1	2	...	11	7	25
Transporte aéreo	3	1	1	2	...	5	2	14
Transporte ferroviario	...	3	2	4	...	4	..	13
Servicios bancarios	2	4	3	7	...	10	7	33
Otros servicios financieros	1	...	...	3	...	6	7	17
Tecnología de la información y comunicaciones	1	1	1	3	...	5	4	15
Construcción	1	1	1	2	...	5	5	15
Servicios recreativos, culturales y deportivos	1	1	...	2	1	3	4	12
Telecomunicaciones	2	...	...	6	...	3	7	18
Servicios audiovisuales	2	1	...	3	...	3	2	11
Comercio al por mayor y al por menor, distribución	...	1	1	2	...	3	4	11
Servicios inmobiliarios	1	...	...	...	...	3	1	5
Energía	1	1	2	2	...	4	4	14
Los demás sectores y sectores sin especificar	1	1	3	7	...	7	9	28

Nota: La UE (15) se trata como un solo país.
Fuente: Secretaría de la OMC, a la vista de la información recopilada de los exámenes de las políticas comerciales en los documentos S/WPGR/W/25/Add.1-4.

El cuadro 35 muestra la selección de instrumentos de subvenciones utilizados por regiones. Casi todos los Miembros de la OMC de América Latina examinados durante el período considerado utilizaron incentivos fiscales, insumos libres de impuestos y zonas francas para respaldar ciertas actividades. Las donaciones directas, el crédito preferencial y los mecanismos de garantía de créditos, y sobre todo las aportaciones de capital, son instrumentos menos populares en la región. Para África surge una imagen semejante, aunque los incentivos fiscales, los insumos libres de impuestos y las zonas francas se utilizan en menor grado. El uso de donaciones directas, créditos preferenciales y mecanismos de garantía de créditos son más populares en los países industrializados, aunque los tres países de América del Norte utilizan también incentivos fiscales.

Cuadro 35
Información sobre las subvenciones contenida en los exámenes de las políticas comerciales de los Miembros por regiones e instrumentos, 1995-2004
(Número de países)

Regiones	América del Norte	Europa Occidental	Europa Central y Oriental	Africa	Oriente Medio	Asia	América Latina	Total
Número de Miembros examinados	3	6	6	24	1	17	24	81
Donaciones directas	2	5	3	7	1	6	8	32
Crédito preferencial y garantías	2	2	3	6	0	6	6	25
Aportaciones de capital	2	2	2	2	0	4	0	12
Incentivos fiscales	3	2	2	14	1	13	22	57
Insumos libres de impuestos y zonas francas	0	1	2	13	1	9	20	46
Las demás medidas, y medidas sin especificar	1	1	4	8	0	9	3	26

Fuente: Secretaría de la OMC, a la vista de la información recopilada de los exámenes de las políticas comerciales en los documentos S/WPGR/W/25/Add.1-4.

b) Subvenciones a los servicios por subsectores

En esta subsección se examinará la utilización de las subvenciones en diversos sectores de los servicios, como el transporte y las telecomunicaciones, los servicios bancarios, el turismo y los servicios audiovisuales. Éstos son los sectores que los informes de los exámenes de las políticas comerciales suelen indicar como los principales beneficiarios de las subvenciones. La naturaleza de estos sectores presenta diferencias sustanciales, al igual que las razones para aplicar subvenciones y los instrumentos utilizados.

i) Servicios de transporte

Hay diversos objetivos de política que los gobiernos afirman que pretenden alcanzar mediante las subvenciones al sector del transporte. El caso de la ayuda pública a los servicios de transporte se presenta, en general, con el fundamento de las insuficiencias del mercado debido a la existencia de economías de escala importantes, el carácter de red de los servicios y la conveniencia de proporcionar acceso universal.[269] Los servicios de transporte se consideran con frecuencia bienes de "interés social", que deben estar al alcance de todos. No sólo son insumos esenciales prácticamente en todas las demás actividades económicas, sino que son necesarios para satisfacer las necesidades de la vida cotidiana. Por este motivo, la concesión de acceso universal a la red de transportes con un precio accesible es un objetivo de política del gobierno casi en todas partes. Se otorgan subvenciones para garantizar el suministro de servicios en lugares y horas en que de otra manera no sería rentable. Por ejemplo, antes de septiembre de 2001, la ayuda al sector del transporte aéreo estadounidense se había limitado en gran medida a la concesión de subvenciones federales para servicios a zonas remotas.[270] Análogamente, Australia proporciona asistencia financiera a transportistas de carga entre Tasmania y el continente.

Los gobiernos declaran asimismo algunos otros objetivos de política como justificación para la concesión de subvenciones. Por ejemplo, un motivo que se aduce para la subvención de algunos sistemas específicos de transporte, como el transporte por ferrocarril, es que se trata de lograr un objetivo ambiental: en general se considera que el transporte por ferrocarril es menos contaminante que el transporte por carretera. Otros objetivos de política declarados son la transferencia de tecnología y el desarrollo económico. Venezuela, por ejemplo, proporciona reducciones del impuesto sobre la renta a las personas que obtienen sus ingresos del suministro de servicios de transporte aéreo público. La ley tiene por objeto fomentar nuevas inversiones en la modernización de las flotas de manera compatible con los requisitos de protección del medio ambiente, incorporando nuevas tecnologías en relación con el suministro del servicio y la capacitación del personal técnico de aviación.[271]

No existe ninguna medida normalmente aceptada de las subvenciones en el sector del transporte. Muchos economistas del transporte están a favor de una definición normativa de las subvenciones al sector que incluya también todas las subvenciones "implícitas" que se derivan de no incluir en el precio pagado por el usuario del servicio de transporte el costo que representan las externalidades negativas. Por ejemplo, una subvención implícita se deriva del costo del daño ecológico atribuible a una persona que conduce un automóvil, pero que no se ve obligada a pagar (contaminación del aire, contaminación acústica, probabilidad de un accidente y congestión). En este caso, las subvenciones se estiman como la diferencia entre los ingresos totales y los costos sociales totales. Tomando como base esta medida de las subvenciones, la ayuda al transporte por carretera y por ferrocarril en la Unión Europea, Hungría y Suiza se estimó en 40.000 millones de dólares EE.UU. en 1998 (Nash et al. 2002) y se considera que el transporte por ferrocarril está relativamente más subvencionado que el de carretera.

269 Véanse también las secciones C y D.

270 Los principales programas eran el Programa de Servicios Aéreos Esenciales del Departamento de Transporte (en el marco del cual se desembolsaron unos 100 millones de dólares EE.UU. en 2002) y las subvenciones concedidas a pequeñas comunidades en virtud del Programa Piloto de Fomento de Servicios Aéreos a Pequeñas Comunidades (unos 20 millones de dólares EE.UU.), con arreglo al cual se asignaron fondos por vez primera en el ejercicio de 2002 (octubre de 2001-septiembre de 2002). Una comunidad tiene derecho a recibir subvenciones del Programa de Servicios Aéreos Esenciales si dista más de 70 millas del centro aeroportuario mediano o grande más próximo y si el servicio cuesta menos de 200 dólares EE.UU. por pasajero. (Documento de la OMC S/WPGR/W/25/Add.4.)

271 Véase el documento de la OMC S/WPGR/W/25/Add.4.

Aunque sea atractivo para los economistas, es muy difícil conciliar este concepto con la financiación pública y con la manera en que otros profesionales definen las subvenciones. Por consiguiente, esta subsección se centra en las medidas más "tradicionales" de las subvenciones (a saber, sin la inclusión de los costos de las externalidades) para conocer su incidencia en el sector. Un elemento esencial que hay que tener en cuenta cuando se analizan los datos sobre las subvenciones al sector del transporte es la distinción entre la ayuda pública a la industria (por ejemplo, la ayuda al operador de ferrocarriles privado) y la inversión pública en infraestructura. La inclusión o no de esta última en la definición utilizada para estimar la incidencia de las subvenciones en el sector determina una gran diferencia en los resultados.[272]

Las estimaciones aproximadas basadas en una definición de subvenciones que incluya las transferencias financieras directas, las ventajas fiscales y el suministro de infraestructura ponen de manifiesto que en los países de la OCDE las subvenciones al sector del transporte ascienden a casi un tercio del total de las subvenciones en el ámbito de la OCDE. El transporte representa el segundo sector más importante después de la agricultura en cuanto al flujo de subvenciones, mientras que en los países no pertenecientes a la OCDE la importancia de las subvenciones al transporte es mucho menor, por debajo del 10 por ciento del total de las subvenciones en estos países. Sin embargo, es difícil evaluar la fiabilidad de estas estimaciones.[273]

Los datos oficiales de la UE muestran que las ayudas estatales al sector del transporte representan la proporción más importante del total de este tipo de ayudas. En 2001, el 46 por ciento de las ayudas estatales se otorgó al sector del transporte. Además, en 2003 la mayor proporción (15 por ciento) de los fondos estructurales de la UE se asignó a la infraestructura de transporte. Las ayudas estatales de la Unión Europea otorgadas al sector del transporte en conjunto, excluidos los ferrocarriles, fueron como promedio de 1.500 millones de euros anuales durante el período 2001-2003, más de un 50 por ciento que en el período 1999-2001. Es interesante observar que las ayudas al sector del transporte en la UE han estado motivadas principalmente por la necesidad de establecer una red de transportes europea, con objeto de reducir los costos de transporte entre sus Estados miembros y lograr una mayor integración.

En el caso de los servicios de transporte aéreo, las ayudas estatales registraron una caída significativa después de la liberalización. De un total de más de 2.500 millones de euros en 1994 y 1995, las ayudas estatales totales al sector del transporte aéreo disminuyeron hasta quedar en 265 millones de euros como promedio anual durante el período de 2001-03. Se produjo un aumento de la ayuda en el período 2001-03 en relación con el período anterior (1999-01), debido a las medidas especiales adoptadas tras el 11 de septiembre de 2001 (véase el documento de la OMC WT/TPR/S/126). Con el fin de ayudar al sector del transporte aéreo estadounidense, el Gobierno federal puso a disposición de los transportistas aéreos del país fondos para indemnizarlos por las pérdidas sufridas como consecuencia de los ataques.[274] Al expirar el programa el 31 de diciembre de 2002, el Departamento de Transportes había transferido un total de algo más de 4.600 millones de dólares EE.UU. a 426 transportistas aéreos de los Estados Unidos. Además de las subvenciones federales, la Ley puso a disposición de las compañías aéreas garantías de préstamos federales de hasta 10.000 millones de dólares.[275] Hasta octubre de 2003 se habían comprometido en garantías de préstamos unos 1.600 millones de dólares EE.UU.

En general, el análisis de los motivos para conceder subvenciones al sector del transporte difiere de un país a otro. Se pueden tomar como ejemplo los servicios marítimos. El informe del examen de las políticas comerciales de Chile de 1997 señala que, en general, los servicios de transporte marítimo no reciben subvenciones, con la excepción del transporte costero a zonas aisladas en las que no existe suficiente demanda para justificar la existencia de servicios regulares de trasporte marítimo. En la República de Corea, las subvenciones al

272 Algunos países han notificado subvenciones al transporte en el marco de la OMC, pero la cobertura de los países es muy limitada. Un motivo es que, en la medida en que son subvenciones a la infraestructura, no están incluidas en la definición de subvenciones de la OMC.

273 Los datos se refieren al período 1994-98 y proceden de van Beers y de Moor (2001), cuadro 3.1.

274 La Ley de Seguridad y Estabilización del Sistema de Transporte Aéreo está disponible en línea en: http://www.treas.gov/offices/domestic-finance/atsb/hr2926.pdf.

275 Véase, por ejemplo, Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos (2001).

transporte marítimo se deben a consideraciones de desarrollo regional; en el Japón tienen por objeto mantener la competitividad con la industria marítima de otros países que proporcionan trato fiscal preferencial a sus embarcaciones. En la India, la razón de otorgar subvenciones a la industria naval se debe a la necesidad de mejorar la industria, y en Indonesia se proporcionan incentivos a las inversiones, por ejemplo exenciones del impuesto sobre la renta, los impuestos sobre el valor añadido y los impuestos de lujo, a nuevos inversores en industrias designadas "pioneras", como el transporte marítimo y aéreo.

ii) Telecomunicaciones

Entre finales del decenio de 1990 y comienzos del de 2000 tuvo lugar una importante liberalización de los servicios de telecomunicaciones. Por ejemplo, mientras que a comienzos del decenio de 1990 la mayor parte de los servicios de telecomunicaciones se suministraban mediante monopolios (de propiedad pública o privada), en 2004 no quedaba ningún país con monopolio de suministro de servicios de telefonía fija en el ámbito de la OCDE. Este proceso de liberalización siguió adelante junto con la elaboración de reglamentación para garantizar el suministro de un acceso universal. La competencia creciente socava la capacidad de los proveedores para subvencionar de manera cruzada el suministro de servicios locales con los ingresos derivados de los precios inflados de servicios de larga distancia e internacionales.

Casi todos los países tienen como objetivo de política general pública el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones.[276] Hay una diferencia importante en la definición de los objetivos de acceso universal entre los países desarrollados y en desarrollo. Mientras que en los países desarrollados la definición del objetivo del acceso universal se centra en garantizar la "asequibilidad" de los servicios para todos, en los países en desarrollo se centra en garantizar la "disponibilidad" del servicio, incluso mediante la ampliación de la infraestructura de telecomunicaciones.

En función de la importancia de la competencia en el sector de las telecomunicaciones, la antigüedad de la red, la existencia de otra infraestructura y la información disponible sobre el costo del acceso universal, diversos países han adoptado distintas medidas para lograr dicho objetivo del acceso universal.[277] La factura del suministro de servicios universales corre a cargo del titular (como en el Reino Unido, Suecia, Finlandia y el Japón), de los nuevos participantes o del gobierno, mediante el suministro subvenciones.[278]

Hay una tendencia mundial a reducir las subvenciones oficiales al suministro de servicios universales. En un estudio de la OCDE (2003c) se indica que la importancia de las subvenciones directas a los servicios universales de telefonía está disminuyendo en sus países miembros. Por ejemplo, en Australia[279] las subvenciones del Gobierno a Telstra por su obligación de prestar un servicio universal registró una caída en 1998, pasando de 548 millones de dólares australianos a unos 280 millones en 1999 y 2000, y siguió disminuyendo en los años sucesivos hasta alcanzar el valor de 231,7 millones de dólares australianos en 2004.[280] Sin embargo, la cuestión de la ampliación de la cobertura de la definición de servicio universal para incluir servicios distintos de los básicos de telefonía vocal, como llamadas de urgencia, servicios de larga distancia, ayuda para la búsqueda de números de abonados y servicios de Internet de banda ancha, ha reavivado recientemente la cuestión de las políticas de ayuda oficial al sector de las telecomunicaciones.[281]

Otro ejemplo de la menor importancia de las subvenciones directas al acceso universal es el del Canadá. En noviembre de 2000, la Comisión Canadiense de Radiotelevisión y Telecomunicaciones (CCRT) estableció un mecanismo nacional de recaudación de contribuciones basado en los ingresos, mediante el cual las empresas

276 Véase también la sección D.

277 Para más estudios sobre las tendencias y prácticas en los servicios de acceso universal, véase el siguiente sitio Web: http://www.itu.int/ITU-D/treg/related-links/links-docs/uso.html.

278 Hay que señalar que aquí las subvenciones irían indirectamente al consumidor, a través de la empresa, y no a la industria.

279 Documento de la OMC WT/TPR/S/104, página 119, párrafo 98.

280 Estas cifras fueron del orden de 372 millones, 176 millones y 165 millones de dólares en 1998, 1999 y 2004, respectivamente.

281 OCDE (2003c).

aportarían un porcentaje de sus ingresos considerados sujetos a contribución. La finalidad de la contribución es financiar los servicios telefónicos locales en zonas del Canadá donde el costo es elevado (por ejemplo, zonas rurales y remotas). Aparte de éstas, se han suprimido todas las subvenciones cruzadas en el sector de las telecomunicaciones, y los servicios competitivos que ofrecen los participantes no se subvencionan con el ofrecimiento de otros servicios en régimen de monopolio o cuasimonopolio.

La financiación de las obligaciones del servicio universal en todo el mundo se está realizando de manera creciente a través de los Fondos del Servicio Universal. Este sistema, que nació en Chile y el Perú, se considera cada vez más como la mejor opción, tanto en los países desarrollados como en desarrollo.[282] Ahora lo utilizan más de 60 países en todo mundo. En general, el Fondo se financia mediante un impuesto sobre los operadores del sector de las telecomunicaciones, fondos impositivos generales o la venta de recursos, como la privatización o venta de licencias. Este último es, por ejemplo, el sistema de los Estados Unidos. En Europa, Francia e Italia se han establecido estos Fondos. En el cuadro 36 se puede ver la incidencia de los Fondos en algunos países de América Latina. Entre los países que figuran en el cuadro, Chile y El Salvador dependen principalmente de las subvenciones oficiales para financiar estos Fondos. El recuadro 11 de la sección D contiene más información acerca de la experiencia chilena.

Cuadro 36
Fondos del Servicio Universal en algunos países de América Latina
(Millones de dólares)

País	Autoridad reglamentaria	Fuente de financiación	Período examinado	Subvención máxima disponible	Subvención otorgada
Chile	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones	Presupuesto del Gobierno	1995-97	24,2	10,2
			1998-99	14,4	9,8
			2000	1,9	1,8
El Salvador	Fondo de Inversión en Telefonía	Presupuesto del Gobierno	2002	...	5,5
Perú	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones	Gravamen del 1% al operador	1998	4,0	1,7
			1999-2003	50,0	11,0
			2002-04	59,5	27,8
Colombia	Fondo de Comunicaciones	Gravamen del 5% al operador y contribución del Gobierno	1999-2003	70,6	31,8
Guatemala	Fondo para el Desarrollo de la Telefonía	Licitaciones de espectro [a]	1998	...	1,5
			1999	...	4,5
Rep. Dominicana	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones	Gravamen del 2% al operador	2001	3,8	3,4

[a] La ley de Guatemala sobre el espectro ha sido eficaz porque ha reconocido derechos de propiedad sobre las ondas radioeléctricas, convirtiéndolas así en un nuevo recurso. En síntesis, la reforma del espectro supuso la creación de títulos de usufructo. Toda persona o empresa, nacional o extranjera, podía solicitar el derecho a una banda del espectro todavía no asignada a otros usuarios. Las licitaciones han generado más de 100 millones de dólares en ingresos. El Estado ha destinado el 70 por ciento de estos fondos a la subvención de los servicios de telefonía rural (The Wall Street Journal, What Guatemala Can Teach the FCC, 27 de diciembre de 2002).

Fuente: Intelecom Research, Universal Access Funds and Universal Service Funds: insights and experience of international best practice, julio de 2005.

282 El mecanismo adoptado en el Perú, basado en el principio de la adjudicación a la oferta más baja ha demostrado tener bastante éxito. Con arreglo a este principio, el dinero recaudado de los gravámenes obligatorios sobre los ingresos de los operadores de telecomunicaciones, el presupuesto del Gobierno, las cargas sobre los servicios de interconexión, los gravámenes aplicados a los abonados o la financiación de los organismos de desarrollo internacional se ponen bajo la autoridad de una institución que organiza licitaciones competitivas para la obtención de licencias con objeto de lograr por lo menos un servicio específico mínimo en el ámbito de una determinada zona geográfica. Por ejemplo, para el proyecto piloto realizado en el Perú (2000), la oferta ganadora pidió una subvención que era un 41 por ciento más baja de lo que el organismo administrativo (Osiptel) había estimado y un 74 por ciento inferior a la oferta del operador titular anterior. Lo que es más importante, este plan de financiación ha atraído un volumen considerable de inversiones privadas adicionales. El proyecto piloto en el Perú requería una subvención de sólo 11 dólares por habitante, movilizando al mismo tiempo una cifra estimada en 22 dólares por habitante de inversiones privadas. En Chile, cada dólar de la subvención única del Gobierno ha atraído 20 dólares de inversiones privadas en nuevas instalaciones rurales.

Hay también Fondos del Servicio Universal en países africanos, incluidos Madagascar, Mauritania, Níger y Togo.[283] La información contenida en los exámenes de las políticas comerciales indica la intención de los Gobiernos de Botswana y Namibia de establecer estos Fondos.

La información recogida en los informes de los exámenes de las políticas comerciales parece indicar que, si bien las subvenciones al sector de las telecomunicaciones en América del Norte, Europa Occidental, América Latina (excluido el Caribe) y África están principalmente orientadas al suministro de un acceso universal, el objetivo declarado en los países de Asia y el Caribe incluye el desarrollo de la red (por ejemplo, Singapur, Saint Kitts y Nevis), la creación de puestos de trabajo (Trinidad y Tabago) y el fomento de las inversiones (por ejemplo, la India). Curiosamente, los incentivos al desarrollo del sector de las telecomunicaciones incluyen el establecimiento de parques tecnológicos (Saint Kitts y Nevis), zonas industriales (Trinidad y Tabago) y zonas de elaboración para la exportación (Santa Lucía).

iii) Turismo

El turismo es uno de los sectores con mayor número de subvenciones a los servicios, según la información recogida de los informes de los exámenes de las políticas comerciales. Los programas de subvenciones destinados al turismo se mencionaron en 62 de los 97 informes de los exámenes de las políticas comerciales ultimados entre enero de 1995 y febrero de 2004. Muchos países en desarrollo consideran que el turismo es un sector con un importante potencial de crecimiento y los gobiernos desean promoverlo mediante subvenciones. Así ocurre en particular en África, región en la que se reconoce ampliamente la calidad de su dotación de recursos para el turismo, pero donde la industria está muy lejos de hacer realidad todas sus posibilidades, a pesar de las prometedoras cifras de crecimiento al comienzo de este decenio.[284]

En el cuadro 37 se clasifica la información sobre subvenciones al turismo según el objetivo declarado de la autoridad otorgante. Se pone de manifiesto que en los programas de subvenciones de varios Miembros africanos se menciona explícitamente el turismo como una de las industrias destinatarias en el marco de su estrategia de desarrollo. También ocurre esto en varios países de Asia y América Latina. Los programas de subvenciones de algunos países se orientan a las industrias de exportación en general, y el sector del turismo se menciona explícitamente en este contexto. La escasez de infraestructura es uno de los factores citados con más frecuencia para justificar el bajo rendimiento de la industria del turismo en los países en desarrollo. Hay numerosos Miembros de África, Asia y América Latina que destinan las subvenciones para inversiones a infraestructura importante para el sector del turismo.

También en los países industrializados se utilizan con frecuencia las subvenciones al turismo como instrumento de desarrollo, aunque en esos países se suelen destinar al desarrollo regional. El gráfico 14 se basa en la información de la base de datos sobre medidas de apoyo de la Unión Europea y muestra que la parte más importante con diferencia de la ayuda en el sector del turismo se produce en el marco de los programas de desarrollo regional, lo que supone que se destina a la industria del turismo en una región particular. Las medidas de ayuda también se canalizan con frecuencia hacia las PYME. Aunque los datos de los informes de los exámenes de las políticas comerciales y de la base de datos sobre medidas de apoyo de la Unión Europea no son directamente comparables ni necesariamente representativos a nivel mundial, este examen indica que el carácter de las actividades beneficiarias en el ámbito del turismo puede diferir de manera significativa entre los países industrializados y en desarrollo.

283 Véase ITU (2000).

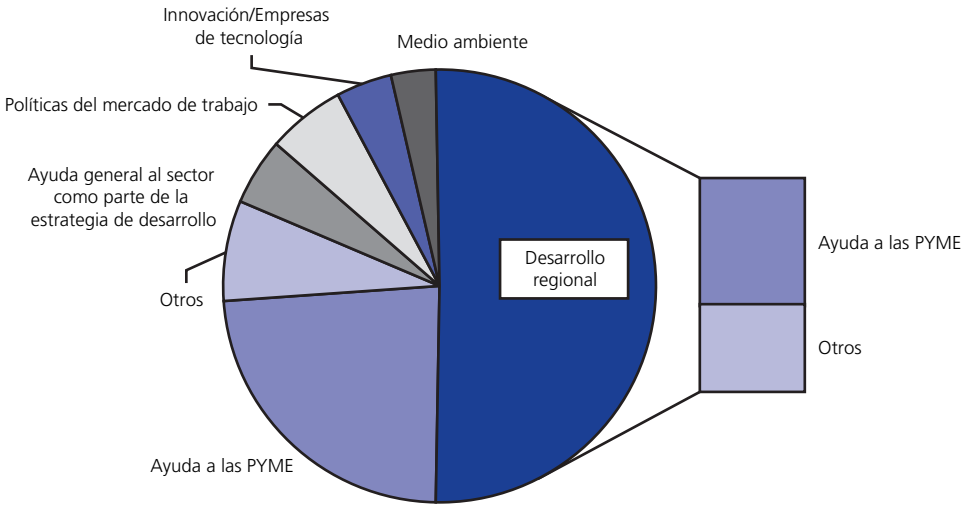
284 Christie y Crompton (2001). La tasa de crecimiento anual de llegadas de turismo internacional a África ha tendido a superar la tasa de crecimiento para todo el mundo en conjunto durante el pasado decenio. En particular, es la única región que pudo registrar tasas de crecimiento positivas en 2001, 2002 y 2003, tres años que han sido particularmente difíciles para la industria del turismo (Organización Mundial del Turismo, 2005).

Cuadro 37
Subvenciones al turismo por regiones y objetivos declarados

	América del Norte y Europa Occidental	Europa Central y Oriental	África y Oriente Medio	Asia	América Latina	Total
Turismo como estrategia de desarrollo	Turquía		Lesotho Nigeria		Rep. Dominicana Rep. Bolivariana de Venezuela Barbados	6
Ayuda a los exportadores			Zambia	Filipinas	Rep. Bolivariana de Venezuela	3
Ayuda para el desarrollo de la infraestructura	Canadá Turquía	Rep. Checa	Níger Egipto Senegal Sudáfrica	Brunei Darussalam Macao, China Sri Lanka India	Uruguay Islas Salomón	13
Ayuda a las inversiones hoteleras	Suiza		Zambia Burundi Marruecos Nigeria Gambia Madagascar Ghana Mauricio Uganda Botswana Lesotho Kenya	Tailandia	Rep. Bolivariana de Venezuela Honduras Guyana Costa Rica Dominica Granada Saint Kitts y Nevis Santa Lucía San Vicente y las Granadinas Haití Jamaica Islas Salomón Trinidad y Tabago Nicaragua Barbados	29
Ayuda a la comercialización	Canadá Turquía Suiza Liechtenstein	Eslovenia	Marruecos Mauricio Sudáfrica Senegal	Tailandia Indonesia	Honduras San Vicente y las Granadinas Barbados	14
Ecoturismo + conservación del patrimonio cultural	Turquía		Burundi Gabón Gambia Sudáfrica	Brunei Darussalam Tailandia Singapur		8
Transporte			Marruecos Botswana Egipto Senegal	Macao, China	Costa Rica Rep. Bolivariana de Venezuela Honduras	8
Ayuda a las PYME	Suiza	Rep. Eslovaca	Gabón		Trinidad y Tabago	4
Capacitación	Turquía		Marruecos Botswana		Costa Rica	4
Política del mercado de trabajo			Botswana Senegal		Haití	3
Objetivo no mencionado explícitamente	Islandia	Bulgaria	Israel Mauritania Mozambique Camerún Guinea Malawi Tanzanía	Australia Nueva Zelandia Hong Kong, China Indonesia (salvamento)	Guatemala Argentina Perú	16

Fuente: Secretaría de la OMC, a la vista de la información recopilada de los exámenes de las políticas comerciales en los documentos S/WPGR/W/25/Add.1-4.

Gráfico 14
Ayuda de la Unión Europea (15) al turismo, por objetivos
(Porcentaje del número total de programas)



Fuente: Comisión Europea, Base de datos sobre medidas de apoyo.

iv) Servicios financieros

Los servicios financieros comprenden cinco categorías amplias. Son las siguientes: bancos, seguros, valores, gestión de activos e información financiera. En el pasado, estos cinco tipos de servicios correspondían a categorías de instituciones financieras. Por ejemplo, la principal actividad de un banco consistía tradicionalmente en tomar depósitos y conceder préstamos. En la actualidad, también proporcionan estos servicios los mercados de capitales e instituciones financieras no bancarias, mientras que una proporción creciente de los ingresos bancarios procede de servicios a cambio del pago de honorarios, como suscripción de acciones, comercio, corretaje y asesoramiento sobre fusiones y adquisiciones.

Los datos disponibles sobre la incidencia de las subvenciones procedentes de fuentes nacionales o supranacionales, como los datos sobre ayudas estatales de la Unión Europea y los datos facilitados por la Comisión de Productividad de Australia, no distinguen entre servicios bancarios y otros servicios financieros. Por este motivo, tratamos la totalidad del sector conjuntamente. Sin embargo, la información fragmentada que contienen los informes de los exámenes de las políticas comerciales indica que las subvenciones al sector financiero se concentran en el sector bancario.

En el cuadro 38 se clasifica la información sobre las subvenciones al sector financiero según el objetivo declarado por la autoridad otorgante. Se pone de manifiesto que todas las regiones proporcionan asistencia al sector bancario a fin de salvar o reestructurar dicho sector. Sin embargo, mientras que en Europa Oriental y Central y América Latina la ayuda se destina a la reestructuración del sector en el marco de la privatización, en Europa y Asia se menciona como objetivo la ayuda para ajustarlo a las normas internacionales sobre los coeficientes de capital o para la fusión de bancos. Los países asiáticos figuran con más frecuencia entre los que mencionan de manera explícita la promoción de la banca extraterritorial como uno de los objetivos para las subvenciones al sector financiero. La ayuda para la puesta en marcha de instituciones financieras, para inversiones en microfinanciación y para la promoción de las inversiones extranjeras directas se concentra en los países africanos.

Tanto en los países industrializados como en desarrollo se ha concedido con frecuencia ayuda para la reestructuración a bancos durante el proceso de privatización. Más en general, los gobiernos intervienen para salvar un banco con problemas, evitando de esta manera su cierre o la venta de los activos a nuevos inversores. Casi siempre se cita el "riesgo sistémico" relacionado con el cierre de un banco como argumento para la intervención pública. Hay diferentes definiciones de riesgo sistémico.[285] El Banco de Pagos

[285] Véase, por ejemplo, Kaufman y Scott (2000).

Cuadro 38
Subvenciones a los servicios financieros por objetivos y regiones

	América del Norte y Europa Occidental	Europa Central y Oriental	África y Oriente Medio	Asia	América Latina
Costos de la reestructuración de la financiación para la privatización		Rep. Checa			Brasil
Incentivos a la reestructuración, incluidas las operaciones de fusión y el cumplimiento de las normas sobre coeficientes de capital mínimo	Turquía	Polonia		Malasia India	
Salvamento de la crisis de instituciones con problemas	Noruega CE		Brunei Darussalam	Indonesia Tailandia	Rep. Bolivariana de Venezuela México Paraguay Perú
Asistencia a las instituciones financieras con un exceso de deudas incobrables	Estados Unidos	Rep. Eslovaca		India Corea, Rep.	
Establecimiento de bancos regionales y rurales		Polonia	Ghana		
Ayuda a la política general pública	Estados Unidos				
Desarrollo de regiones con dificultades					Trinidad y Tabago
Desarrollo del sector mediante la promoción de la I+D y las inversiones				Australia Singapur	
Promoción de la banca extraterritorial	Chipre		Mauricio Marruecos	Tailandia Singapur Macao, China Australia	Jamaica Barbados
Promoción de los bancos de microfinanciación			Tanzanía		
Ayuda a la puesta en marcha			Unión aduanera del África Meridional		
Promoción de las inversiones extranjeras directas			Uganda		
Estabilización de los precios de las acciones				Hong Kong	
Otros, sin especificar	CE Suiza y Liechtenstein		Gambia	Nueva Zelandia	Brasil Uruguay Costa Rica Santa Lucía San Vicente y las Granadinas

Fuente: Secretaría de la OMC, a la vista de la información recopilada de los exámenes de las políticas comerciales en los documentos S/WPGR/W/25/Add.1-4.

Internacionales define el riesgo sistémico como "el riesgo de que la incapacidad de un participante para cumplir sus obligaciones contractuales pueda provocar a su vez que otros participantes tampoco las cumplan, dando lugar a una reacción en cadena que cree dificultades financieras más amplias". Esto puede ocurrir, por ejemplo, si el Banco A incumple un préstamo, un depósito u otro pago al Banco B. Este incumplimiento produce una pérdida superior al capital del Banco B y obliga a éste a incumplir sus pagos al Banco C con pérdidas que son superiores al capital del Banco C, y así sucesivamente en cadena. Hay que señalar que los bancos, particularmente dentro de un país, suelen estar estrechamente interconectados mediante depósitos y préstamos interbancarios. El peligro de una crisis sistémica es mayor cuanto más importante es el banco con problemas. Por consiguiente, se podría alegar que ciertos bancos se benefician de garantías estatales implícitas con la justificación de que son "demasiado importantes para fracasar". Esta garantía implícita puede

dar al banco en cuestión una ventaja competitiva, por ejemplo porque afectará positivamente a su índice de solvencia.[286]

En la Unión Europea, por ejemplo, el sector financiero figura de manera destacada entre los que reciben ayuda estatal. Entre 1995 y 2003, el número de casos de ayuda estatal aprobada para todos los sectores en la Unión Europea fue de 86, de los cuales 34 fueron salvamentos y 53 consistieron en ayuda para la reestructuración.[287] El sector de la construcción e ingeniería fue el que con más frecuencia recibió ayuda para el salvamento y la reestructuración (10 empresas). Los servicios financieros (nueve empresas) y los sectores de la maquinaria y equipo (ocho empresas) fueron los siguientes receptores más importantes. La mayoría de los casos en el sector financiero fueron de ayuda para la reestructuración.[288] Los casos de reestructuración afectaron a bancos en diferentes países, entre ellos los siguientes: Banco di Sicilia y Sicilcassa, Banesto, Crédit Lyonnais, Crédit Agricole y Westdeutsche Landesbank.[289]

Los datos sobre los tipos de instrumentos utilizados para subvencionar el sector financiero ponen de manifiesto que varían de un país a otro. En la Unión Europea, la mayoría de las subvenciones al sector financiero adoptan la forma de participación en el capital social, mientras que los préstamos en condiciones favorables, las garantías de crédito y las exenciones fiscales representan sólo una proporción muy pequeña de las subvenciones totales al sector. En cambio, los datos nacionales sobre las subvenciones al sector financiero en Australia muestran que alrededor del 90 por ciento de la asistencia total a dicho sector reviste la forma de concesiones fiscales.

Con objeto de obtener una perspectiva del uso relativo de los distintos instrumentos en todas las regiones del mundo, en el cuadro 39 figura la lista de países para los cuales se han identificado en los informes de los exámenes de las políticas comerciales subvenciones al sector financiero por tipos de instrumentos. A pesar de las limitaciones de estos datos[290], el cuadro indica que las subvenciones al sector financiero en forma de capital social parecen concentrarse más en Asia y Europa Occidental, mientras que los incentivos fiscales son relativamente más frecuentes entre los países de África y el Caribe. En Alemania existe un tercer tipo de asistencia, en virtud de la cual ciertos bancos de propiedad pública disfrutan de garantías institucionales.[291]

Cuadro 39
Formas de subvenciones al sector financiero
(número de países)

	Donaciones directas	Crédito preferencial y garantías	Aportaciones de capital	Incentivos fiscales	Insumos libres de impuestos y zonas francas	Las demás medidas sin especificar	Número de Miembros examinados
América del Norte	...	1	...	1	...	...	3
Europa Occidental	...	1	2	1	...	...	6
Europa Central y Oriental	1	2	1	1	...	2	6
África y Oriente Medio	1	...	...	3	4	1	25
Asia y Oceanía	1	2	4	7	2	2	17
América Latina y el Caribe	1	1	1	4	5	1	24

Fuente: Secretaría de la OMC, a la vista de la información recopilada de los exámenes de las políticas comerciales en los documentos S/WPGR/W/25/Add.1-4.

286 La clasificación triple A de las instituciones de evaluación financiera para el Landesbanken alemán se ha relacionado, por ejemplo, con las garantías institucionales de que disfrutan estos bancos. Sin embargo, hay que señalar que estas garantías son explícitas.

287 London Economics (2004).

288 La ayuda de salvamento tiene por objeto prestar asistencia a corto plazo a fin de mantener a flote una empresa con problemas durante el tiempo necesario para hallar un plan de reestructuración o liquidación. Esta ayuda se ha de reembolsar en un plazo de 12 meses. En cambio, la ayuda para la reestructuración se debe basar en un plan viable, coherente y trascendental para restablecer la viabilidad a largo plazo de una empresa.

289 Véase una descripción detallada en Ehlermann y Everson (1999).

290 Véase el recuadro 12.

291 Véase en el recuadro 1 de la sección B un panorama general de los tipos de instrumentos de subvenciones utilizados en el sector bancario.

v) Servicios audiovisuales

En la lista de clasificación utilizada para los compromisos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), el sector audiovisual incluye servicios relativos a las películas cinematográficas (por ejemplo, la producción, la distribución y la proyección), la radio y televisión y la grabación sonora.[292] Normalmente, los gobiernos justifican la intervención pública en el sector basándose en que tratan de conseguir objetivos culturales, como la promoción de la cultura nacional y regional o de una cultura minoritaria, la protección del patrimonio cultural, la cohesión social y los idiomas. Las intervenciones de carácter normativo pueden adoptar la forma de contingentes de contenido nacional, restricciones sobre la asignación de licencias, limitaciones en la participación de capital extranjero, reglamentación sobre el contenido obligatorio o la radiodifusión pública, en función de los sectores y las jurisdicciones. Con frecuencia se utilizan las subvenciones en forma de donaciones, incentivos fiscales o financiación a tipos preferenciales en apoyo de la programación de televisión o la grabación sonora, pero son en particular una característica común de la industria cinematográfica.

El postulado fundamental de los programas de subvenciones en el sector audiovisual parece ser la promoción de cierto contenido nacional. La asistencia se orienta a actividades de producción, pero también de manera más específica a la distribución, exhibición, capacitación, promoción, preparación de guiones, o utilización de nuevas tecnologías. La fuente de financiación varía de un país a otro. En muchos, casos la asistencia se canaliza a través del Estado o mediante un organismo de financiación estatal, a veces a nivel subregional, mientras que en otros casos la asistencia adopta la forma de imposición a los distribuidores por satélite o por cable del requisito de invertir en producción nacional, o de entradas de cine, tarifas de televisión e ingresos de las loterías que se canalizan para ayudar a la producción propia. Las subvenciones se suelen adjudicar sólo si se cumplen ciertos criterios de nacionalidad, es decir, además del hecho de que el receptor esté establecido en el territorio de la autoridad otorgante. Las definiciones pueden variar y tener en cuenta de maneras diferentes la internacionalización de la producción. Los criterios pueden ser una combinación de los siguientes: propiedad y control nacionales de la empresa que produce el contenido, así como la nacionalidad del director, el equipo y los autores, la relevancia nacional o la sensibilidad del argumento o el lugar donde se filmará o producirá el contenido. Una tendencia más reciente de las políticas en el sector cinematográfico en particular se refiere a la concesión de incentivos para atraer a un determinado territorio la filmación de películas por productoras extranjeras.

Los datos sobre las subvenciones al sector audiovisual proceden principalmente de fuentes nacionales y es difícil de compararlos. La información disponible, sobre todo la de algunos países desarrollados, indica niveles importantes de subvenciones al sector audiovisual. En Australia, por ejemplo, el promedio de las subvenciones a la industria cinematográfica durante el período 2001-04 ascendió a más del 15 por ciento del total de las subvenciones a los servicios. Los datos disponibles indican también que no han dejado de aumentar.[293]

Otra fuente de datos sobre subvenciones al sector audiovisual procede de un estudio reciente del Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, publicado en cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (2004). En el estudio se describe la financiación pública europea total al sector audiovisual, donde la financiación pública se define como el dinero asignado por los organismos públicos a la televisión y al sector cinematográfico, de manera que se incluye el dinero que no se deriva del presupuesto de la administración local o central.[294] Estos datos muestran una tendencia al alza de la financiación pública de la televisión y la industria cinematográfica en Europa entre 1998 y 2002. Desde 1999, en la UE (15) los organismos públicos de financiación han adjudicado más de 1.000 millones de euros al sostenimiento de distintas actividades cinematográficas, televisivas y de multimedios. Los cinco países más importantes (Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido) representan el 72 por ciento del total europeo global. Sólo a Francia le corresponde el 46 por ciento de la financiación pública directa en 2002. A nivel de la UE, el programa MEDIA cuenta con un presupuesto de unos 400 millones de euros (período 2001-05) para respaldar el sector audiovisual. Este programa tiene

292 Véase la Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios (documento de la OMC MTN.GNS/W/120).

293 Comisión de Productividad del Gobierno Australiano (2004), Examen del Comercio y la Asistencia 2003-04.

294 Otras fuentes de financiación incluyen, por ejemplo, los gravámenes sobre las entradas de los cines, los operadores de televisión por cable, las contribuciones directas de la televisión, etc.

por objeto mejorar la competitividad del sector audiovisual europeo tanto en los mercados europeos como en los internacionales, a fin de promover la diversidad lingüística y cultural de Europa y aumentar la circulación transnacional de obras europeas.

En la práctica, las subvenciones al sector audiovisual son para muchos países uno de los diversos instrumentos de política que se utilizan para promover el contenido nacional y tratar de conseguir objetivos culturales. Las subvenciones se utilizan con frecuencia en combinación con restricciones tales como las cuotas de contenido o las limitaciones a la participación de capital extranjero. Por ejemplo, la ayuda de la Comisión Canadiense de Radiotelevisión y Telecomunicaciones (CCRT) al sector de la grabación sonora incluye requisitos de tiempo de emisión de contenido canadiense e idioma francés, contribuciones orientadas a la promoción de personal calificado canadiense y requisitos para ofrecer beneficios tangibles a la industria discográfica en ciertas transacciones relativas a la propiedad. Un ejemplo es que se pide a los titulares de licencias de emisoras de radio privadas que contraigan compromisos financieros para promover personal calificado canadiense como parte de sus solicitudes de renovación.

Hay diversas opiniones sobre la medida en que es necesaria o eficaz la intervención de los gobiernos para alcanzar objetivos culturales.[295] Mientras que, por ejemplo, algunos justifican la intervención oficial en esos sectores por ser necesaria para garantizar la producción de un contenido audiovisual nacional debido a su contribución a la cohesión o identidad social, otros consideran que la limitación de las opciones del consumidor, la competencia y los intercambios puede ser culturalmente contraproducente y económicamente ineficaz.

295 Véase la sección D.

F LAS SUBVENCIONES Y LA OMC

1. INTRODUCCIÓN

En una parte anterior del Informe hemos examinado los argumentos económicos a favor y en contra de distintos tipos de subvenciones. El análisis económico nos indica que a veces las subvenciones permiten subsanar eficientemente diversos tipos de deficiencias del mercado. También nos indica que las subvenciones pueden distorsionar las corrientes comerciales si otorgan una ventaja competitiva artificial a los exportadores o a las ramas de producción que compiten con las importaciones. Que una subvención se considere como una intervención deseable para corregir una deficiencia del mercado o como una distorsión del comercio no deseable a veces depende de quién emite el juicio. Sin embargo, el análisis económico debería poder ayudar a determinar la conveniencia de una intervención desde la perspectiva de bienestar social y a evaluar las ventajas de otras formas de intervención. No obstante, los gobiernos pueden conceder ciertos tipos de subvenciones que guardan escasa relación con consideraciones de eficiencia, y en esos casos el análisis económico basado en un simple análisis del bienestar social resulta de poca utilidad. Además, en estos casos, es probable que el análisis sea más útil para asegurar que quienes adoptan políticas conozcan los costos que conlleva perseguir determinados objetivos, y los costos de otras formas menos costosas de alcanzarlos. También sabemos que las decisiones sobre lo que se va a subvencionar, en qué cuantía y por cuánto tiempo entrañan complejos aspectos técnicos respecto de los cuales es frecuente que los gobiernos no tengan información suficiente.

Estas son algunas de las cuestiones que han influido en la elaboración de las normas del GATT/OMC en materia de subvenciones a lo largo de los años, aunque naturalmente se trata de normas comerciales y no de normas económicas generales, o normas sobre la competencia, por lo que se centran en los aspectos comerciales. En la siguiente subsección (sección 2) se examina la evolución de las disciplinas y se introducen los tres principales acuerdos relacionados con las subvenciones que actualmente administra la OMC – el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC), el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). En la sección 3, que se centra en el Acuerdo MSF, se exponen aspectos de la manera en que se definen las subvenciones y los diversos intentos que han hecho los órganos jurídicos de la OMC por interpretar estas definiciones. En la sección 4 se examinan los aspectos de desarrollo de las subvenciones en relación con las normas de la OMC. En la sección 5 se analizan las disciplinas relativas a las subvenciones en el contexto de las negociaciones de Doha. La sección 6 contiene algunas observaciones a modo de conclusión.

2. EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS SOBRE SUBVENCIONES EN EL GATT/OMC

a) Artículo XVI del GATT

Desde el principio, las normas multilaterales sobre subvenciones se han centrado en los posibles efectos de distorsión de las corrientes comerciales que pueden tener las subvenciones, y cualquier subvención dada se ha sometido a disciplinas o se ha tolerado en relación directa con su potencial de distorsionar el comercio. No obstante, en los primeros años del GATT, las normas sobre subvenciones, establecidas en el artículo XVI, no estaban bien elaboradas ni eran estrictas.[296] La primera disciplina multilateral en materia de subvenciones estaba íntegramente contenida en el párrafo 1 del artículo XVI del GATT, que se había tomado de la Carta de la Habana. Todo lo que el párrafo 1 exigía era que los signatarios notificasen cualquier "subvención, incluida toda forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios, que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera [de su] territorio … o reducir las importaciones de este producto en su territorio …". La notificación debía especificar la importancia y la naturaleza de la subvención, los efectos que se estimase había de ocasionar en las exportaciones e importaciones y las circunstancias que hacían necesaria la subvención. Si se consideraba que la subvención causaba un grave perjuicio a los intereses de cualquier otra parte, la parte contratante que la hubiese concedido sólo tenía que discutir la posibilidad

[296] Otras disposiciones originales del GATT pertinentes a las subvenciones y los derechos compensatorios figuran en: i) el apartado b) del párrafo 2 del artículo II, que permite derechos antidumping y compensatorios que exceden de las consolidaciones arancelarias; ii) el artículo VI, que regula los derechos compensatorios; y iii) el apartado b) del párrafo 8 del artículo III, que exime a las subvenciones de las obligaciones de no discriminación en materia de trato nacional.

de limitar la subvención. Por lo tanto, no se prohibía ninguna forma de subvención, sino que se trataba de demostrar sus efectos comerciales -es decir, un perjuicio grave a los intereses de los demás países-. Con el paso de los años, las disciplinas relativas a las subvenciones se han hecho mucho más estrictas y específicas.

La primera modificación de las normas se realizó en el Período de Sesiones de Revisión del GATT de 1955, con la introducción de la sección B del artículo XVI titulada "Disposiciones adicionales relativas a las subvenciones a la exportación". La sección B reflejaba la creciente preocupación ante los posibles efectos de distorsión del comercio de determinadas subvenciones -concretamente las subvenciones a la exportación- como se indica en el párrafo introductorio (párrafo 2 del artículo XVI), que dispone:

> "Las partes contratantes reconocen que la concesión, por una parte contratante, de una subvención a la exportación de un producto puede tener consecuencias perjudiciales para otras partes contratantes, lo mismo si se trata de países importadores que de países exportadores; reconocen asimismo que puede provocar perturbaciones injustificadas en sus intereses comerciales normales y constituir un obstáculo para la consecución de los objetivos del presente Acuerdo [el GATT]".

Con este nuevo enfoque en las subvenciones a la exportación llegó la primera diferenciación entre las normas sobre subvenciones aplicadas a los productos primarios y las aplicadas a los no primarios.[297] En el caso de los productos primarios (que incluían los productos agrícolas), las partes contratantes tenían que "esforzarse por evitar" la concesión de subvenciones a la exportación, y si las concedían, no hacerlo de modo que la parte que las otorgara absorbiese "más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación del producto de referencia" en cuestión, teniendo en cuenta las que había absorbido durante un período de referencia anterior, así como todos los factores especiales. Por lo tanto, no se trataba de una prohibición, sino de aplicar el criterio de los efectos comerciales. De hecho, sólo ahora, en las negociaciones de Doha, los gobiernos Miembros de la OMC están listos para declarar ilegales todas las subvenciones a la exportación de productos agrícolas, dado que el Acuerdo sobre la Agricultura solamente prohíbe, en virtud del párrafo 3 del artículo 3 y del artículo 8, las subvenciones a la exportación que están por encima de los niveles de compromiso en materia de desembolsos presupuestarios y cantidades especificados en las Listas de los Miembros.

En cuanto a las subvenciones a la exportación de productos no primarios, el párrafo 4 de la sección B del artículo XVI decretó una prohibición, con efecto a partir del 1° de enero de 1958 o lo más pronto posible después de esta fecha, de las subvenciones a la exportación que tuviesen como consecuencia "rebajar [el] precio de venta de exportación [de un producto que no fuese un producto primario] a un nivel inferior al del precio comparable pedido a los compradores del mercado interior por el producto similar". La mayoría de las partes contratantes del GATT no aplicaron con prontitud esta prohibición, lo que llevó al establecimiento de un Grupo de Trabajo sobre las disposiciones del apartado 4 del artículo XVI que presentó un informe en 1960[298] y preparó un proyecto de Declaración en la que se da carácter efectivo a las disposiciones del párrafo 4 del artículo XVI.[299] En su informe, el Grupo de Trabajo elaboró una lista no exhaustiva de medidas consideradas subvenciones a la exportación del tipo de las que quedarían prohibidas con arreglo al párrafo 4 del artículo XVI.[300] Solamente 17 partes contratantes aceptaron la Declaración, que entró en vigor el 14 de noviembre de 1962. Si bien, más adelante, con el Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio se amplió la prohibición de otorgar subvenciones a la exportación de productos no primarios a más partes contratantes, hasta que entró en vigor el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay en 1995, no quedó plenamente institucionalizada la prohibición de las subvenciones a la exportación de productos no agrícolas, aunque con ciertas excepciones y períodos de aplicación para los países en desarrollo y con economías en transición.

297 A los efectos del artículo XVI, los productos primarios estaban definidos como "todo producto agrícola, forestal o de la pesca y cualquier mineral, ya sea que se trate de un producto en su forma natural, ya sea que haya sufrido la transformación que requiere comúnmente la comercialización en cantidades importantes en el mercado internacional". Véase la nota interpretativa 1 a la sección B del artículo XVI del GATT.

298 GATT IBDD S9/199.

299 GATT IBDD S9/33.

300 Esta lista fue la precursora de la Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación, contenida en el Anexo I del Acuerdo SMC de la OMC.

Esta asimetría en el trato de las subvenciones otorgadas a los productos primarios y no primarios reflejaba los intereses de las principales partes contratantes del GATT en esa época, y ha sido motivo de controversia desde entonces. No hay teoría económica que apoye la idea de que las subvenciones a los productos primarios están intrínsecamente más justificadas que las subvenciones a los productos no primarios. Si acaso, la lógica apuntaría en dirección opuesta, habida cuenta del argumento de la industria incipiente para proteger las actividades manufactureras en las etapas iniciales del desarrollo industrial. Volveremos a abordar esta cuestión más adelante.

b) El Acuerdo de la Ronda de Tokio (Código de Subvenciones)

Tras las modificaciones del artículo XVI del GATT introducidas en el Período de Sesiones de Revisión de 1955 y la Declaración de 1960 por la que se dio efecto a las disposiciones del párrafo 4 del artículo XVI, el siguiente gran paso en la formulación de normas sobre subvenciones se dio en la Ronda de Tokio, al adoptarse el Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXXIII, conocido como el Código de Subvenciones, que entró en vigor el 1° de enero de 1980. El Código sólo se aplicaba a las partes contratantes que decidieron firmarlo.[301] Fueron más las partes contratantes que aceptaron el Código que las que aceptaron la Declaración de 1960.

El Código de Subvenciones confirmó la prohibición de las subvenciones a la exportación de productos no primarios, de cuyo ámbito estaban excluidos los productos minerales. Además, introdujo una lista ilustrativa de subvenciones a la exportación. Esta lista, que se basaba en la lista contenida en el informe del Grupo de Trabajo de 1960, representa el primer intento explícito por definir las subvenciones en el texto del GATT, aunque solamente con respecto a las subvenciones a la exportación y mediante una detallada descripción no exhaustiva de determinadas intervenciones. El Código también elaboraba algunas normas relativas a los efectos desfavorables, y contenía disposiciones sobre el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo signatarios.

El Código de Subvenciones introdujo normas más detalladas relativas a las medidas compensatorias (cuya base es el artículo VI del GATT), en particular con respecto a los procedimientos relacionados con las investigaciones en materia de derechos compensatorios y las normas para determinar si las subvenciones causaban o amenazaban causar un daño importante.

c) Los Acuerdos de la Ronda Uruguay pertinentes a las subvenciones

i) El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

El Acuerdo SMC tuvo repercusiones de gran alcance, tanto por las modificaciones sustantivas que introdujo en las disciplinas relativas a las subvenciones como por el hecho de que, en virtud del "todo único", el nuevo Acuerdo se aplicaba a todos los Miembros de la OMC. En él se definieron por primera vez las subvenciones y se expusieron de forma más pormenorizada las disciplinas relativas a las subvenciones, clasificando las subvenciones en tres categorías (prohibidas, recurribles y no recurribles).[302] También se elaboraron definiciones, conceptos y metodologías relacionados con los efectos desfavorables, y se establecieron normas de procedimiento para las medidas correctivas multilaterales. El Acuerdo amplió y desarrolló las normas de procedimiento y sustantivas vigentes sobre la utilización de medidas compensatorias.

Los Miembros esperaban que al agregarse esta precisión aumentarían la certidumbre y la previsibilidad de las normas, lo que contribuiría a limitar la utilización de las subvenciones que causaban distorsiones del comercio. Análogamente, esperaban que las aclaraciones de las normas compensatorias ayudasen a garantizar que esas medidas sólo se utilizaran cuando estuviesen justificadas. Como componente integral de estas disciplinas y normas, la Parte VII del Acuerdo SMC establece disposiciones más estrictas en materia de notificación y vigilancia, es decir, disposiciones relativas a la transparencia (una característica de las normas de la OMC en

301 Veinticuatro países ratificaron el Código. Algunos de ellos lo hicieron con reservas y excepciones.

302 El denominado enfoque de "semáforo" de subvenciones de luz roja, ámbar y verde.

todas las esferas normativas). Como se indica con cierto detalle en la sección E, a menudo la información disponible sobre las subvenciones ha sido incompleta o inexistente, pese a las obligaciones establecidas en esta esfera. Esto representa una grave laguna en la práctica de la OMC en una esfera de política importante.

Como ya se ha dicho, en virtud del "todo único", las normas sobre subvenciones se aplicaban a todos los Miembros, lo cual imponía considerables obligaciones adicionales a los países en desarrollo, especialmente a los que no habían sido partes en el Código de la Ronda de Tokio. Para mitigar este impacto, el Acuerdo SMC contiene amplias disposiciones sobre el trato especial y diferenciado. Como veremos en el análisis que se presenta a continuación, estas disposiciones se han abordado en el debate más amplio sobre el "margen para el desarrollo" con arreglo a las normas comerciales.

Volviendo a la estructura básica del Acuerdo, hay que señalar en primer lugar que los conceptos de "subvención" y "especificidad", que figuran en los artículos 1 y 2, respectivamente, son fundamentales en todo el Acuerdo. Definen qué medidas están sujetas a las disciplinas multilaterales en materia de subvenciones, incluidas las medidas correctivas. El artículo 1 del Acuerdo SMC dispone que se considerará que existe subvención cuando haya una contribución financiera de un gobierno o cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios, y con ello se otorgue un beneficio, y que esa subvención estará sujeta al Acuerdo cuando sea "específica". El artículo 2 define el concepto de especificidad, que se considera que existe cuando el acceso a la subvención se limita, explícitamente o *de facto*, a determinadas empresas.[303]

Como ya se ha indicado, el Acuerdo SMC establecía tres categorías de subvenciones específicas cuando entró en vigor: prohibidas, recurribles (permitidas, pero susceptibles de ser impugnadas) y no recurribles (permitidas y protegidas de toda impugnación). Se presume de manera irrefutable que las subvenciones prohibidas (véase *infra*) distorsionan el comercio. Se consideraba, estableciendo una presunción salvo prueba en contrario, que determinados tipos de subvenciones de la categoría de subvenciones recurribles causaban un perjuicio grave. Además de las subvenciones recurribles respecto de las cuales existía una presunción de perjuicio grave, otras subvenciones de la categoría de las subvenciones recurribles podían ser objeto de medidas correctivas aplicadas por los interlocutores comerciales si se demostraba que tenían efectos comerciales desfavorables de un tipo definido, a saber, perjuicio grave, daño a la rama de producción de un Miembro importador, o anulación o menoscabo de las ventajas. La diferencia entre las subvenciones recurribles que se suponía, salvo prueba en contrario, que causaban un perjuicio grave y las demás subvenciones recurribles giraba en torno a la cuestión de dónde recaía la carga de la prueba. Las subvenciones no recurribles se consideraban no específicas en el sentido del artículo 2 o para cumplir algunos otros requisitos especificados relacionados con su forma y finalidad. Estas últimas comprendían determinadas subvenciones relacionadas con la investigación, subvenciones regionales y subvenciones relacionadas con el medio ambiente.

Las disposiciones del Acuerdo SMC sobre la presunción, a reserva de impugnación, de perjuicio grave (disposiciones "calificativas") en las categorías de subvenciones recurribles y no recurribles estaban sujetas a examen después de cinco años. Las disposiciones no fueron renovadas, por lo que dejaron de tener efecto el 1° de enero de 2000, de modo que el Acuerdo se refería únicamente a dos categorías de subvenciones, las subvenciones prohibidas y las recurribles.

Ambas categorías de subvenciones pueden ser impugnadas mediante procedimientos multilaterales de solución de diferencias o con la imposición de derechos compensatorios. En los procedimientos de impugnación multilaterales a través del mecanismo de solución de diferencias, la parte reclamante debe demostrar que la medida es una subvención prohibida, en cuyo caso debe ser retirada, o que la medida es una subvención recurrible que ha tenido efectos desfavorables en el comercio, en cuyo caso la medida debe ser retirada o sus efectos desfavorables eliminados. En el caso de las medidas compensatorias, el Miembro importador debe llevar a cabo una investigación que demuestre que las importaciones subvencionadas dañan su rama de producción nacional.

[303] El apartado c) del párrafo 1 del artículo 2 establece los parámetros para determinar los casos en que las subvenciones que no son explícitamente específicas son específicas *de facto*.

El Acuerdo SMC prohíbe dos tipos de subvenciones: 1) subvenciones a la exportación, y 2) subvenciones al contenido local o subvenciones para la sustitución de las importaciones. Las subvenciones a la exportación son las que están supeditadas *de jure* o *de facto* a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones. Hay una lista ilustrativa de determinadas subvenciones a la exportación anexa al Acuerdo. Las subvenciones al contenido local son las que están supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones.

Estas prohibiciones no son nuevas. Como se ha señalado anteriormente, los países desarrollados ya habían aceptado la prohibición de las subvenciones a la exportación en el decenio de los 60 con arreglo al artículo XVI del GATT. De manera análoga, la prohibición aplicada a las subvenciones al contenido local puede encontrarse en el párrafo 4 del artículo III del GATT, relativo al trato nacional, concretamente la prohibición aplicada a las medidas que favorecen el empleo de productos nacionales. Las principales modificaciones introducidas en este sentido por el Acuerdo SMC se refieren a la ampliación de estas prohibiciones (aunque con sujeción a un considerable trato especial y diferenciado) a todos los países en desarrollo Miembros y Miembros en transición, así como la creación de un mecanismo rápido (tres meses) de solución de diferencias para las reclamaciones relativas a las subvenciones prohibidas. Las prohibiciones no surtían efecto inmediatamente. En el caso de las subvenciones a la exportación, los Miembros desarrollados disponían de tres años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo SMC para eliminar las subvenciones prohibidas, mientras que los países en desarrollo y en transición podían acogerse a períodos de transición más largos.

Éstas y otras disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo figuran en la Parte VIII del Acuerdo, que consta de un artículo (artículo 27) de 15 párrafos. En lo que respecta a las subvenciones a la exportación, los países en desarrollo Miembros que cumplen los criterios del Anexo VII están exentos de la prohibición de las subvenciones a la exportación establecida en el artículo 3. Éstos incluyen los países menos adelantados (PMA) definidos por las Naciones Unidas y un grupo de países con un PNB per cápita inferior al umbral establecido en el párrafo b) del Anexo VII. Los demás países en desarrollo Miembros podían mantener sus subvenciones a la exportación por un período de ocho años contados a partir de la entrada en vigor del Acuerdo y con sujeción a otras condiciones establecidas en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo SMC. El párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo SMC también contiene un mecanismo para que los países en desarrollo Miembros puedan solicitar al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias prórrogas del período de utilización de subvenciones a la exportación, con exámenes anuales por el Comité de cualesquiera prórrogas, y un período de gracia final de dos años para eliminar la medida si después de un examen no se otorga la prórroga. En cambio, el período de transición más largo para las subvenciones al contenido local, de siete años, no era prorrogable, y por lo tanto, actualmente, la prohibición de estas subvenciones se aplica plenamente a todos los Miembros.

Estas disposiciones sobre trato especial y diferenciado aplicadas a las subvenciones a la exportación fueron objeto de las Decisiones Ministeriales sobre las cuestiones relacionadas con la aplicación adoptadas en noviembre de 2001 en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha. En una de estas Decisiones, los Miembros acordaron un procedimiento simplificado para la concesión de las prórrogas previstas en el párrafo 4 del articulo 27 del Acuerdo SMC a determinados países en desarrollo.[304] Este procedimiento figura en un documento[305] adoptado con arreglo al párrafo 10.6 de la Decisión Ministerial de Doha sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación. El Acuerdo SMC no guarda silencio sobre el impacto de las subvenciones a la exportación permitidas. Los párrafos 5 y 6 de su artículo 27 disponen que las subvenciones a la exportación permitidas de los Miembros en desarrollo (incluidas las permitidas en virtud de las prórrogas previstas en el párrafo 4 del artículo 27) deben ser eliminadas con respecto a un producto particular si el Miembro otorgante de la subvención alcanza una situación de "competitividad en las exportaciones" de ese producto. En otra decisión sobre la aplicación adoptada por los Ministros, los Miembros reinterpretaron el umbral del PNB previsto en el Anexo VII, y crearon un mecanismo para que los Miembros enumerados en el Anexo VII vuelvan a estar incluidos en ese Anexo tras la graduación si su PNB se sitúa por debajo del umbral.

304 Decisión relativa al procedimiento para la concesión de las prórrogas previstas en el párrafo 4 del artículo 27 a determinados países en desarrollo Miembros. Véanse el párrafo 10.6 del documento de la OMC WT/MIN(01)/17 y el documento de la OMC G/SCM/39.

305 G/SCM/39.

Dado que este Informe se centra en las subvenciones, no seguiremos analizando los derechos compensatorios a que pueden recurrir los Miembros con arreglo a estos acuerdos. Huelga decir que los derechos compensatorios pueden imponerse a un producto subvencionado hasta la cuantía estimada de la subvención, siempre que se establezca, mediante una investigación debidamente realizada, que la subvención causa o amenaza causar un daño importante a una rama de producción nacional establecida o causa un retraso importante en la creación de una rama de producción. Como ya se ha señalado, estas disposiciones se han ido modificando con los años. Gran parte de los debates y negociaciones que propiciaron estas modificaciones se celebraron en el contexto de los derechos antidumping y luego se hicieron extensivos previo acuerdo a las disposiciones relativas a los derechos compensatorios. Entre las modificaciones introducidas en las normas figuran la elaboración de las prescripciones aplicables en una investigación, el cálculo del beneficio obtenido de distintas formas de subvenciones, la existencia o amenaza de daño y el establecimiento de relaciones causales entre las subvenciones y sus efectos en las ramas de producción nacionales.

ii) El Acuerdo sobre la Agricultura

El Acuerdo sobre la Agricultura a que se llegó gracias a la Ronda Uruguay ha sido el intento más completo que se ha hecho hasta ahora por formular normas multilaterales explícitas para el comercio agrícola. Distintas disposiciones abordaban cada uno de los tres pilares de política definidos en el Acuerdo: acceso a los mercados, ayuda interna y subvenciones a la exportación. Las dos últimas de estas categorías son pertinentes para las subvenciones definidas en el presente Informe. Los compromisos de reducción de la ayuda interna se expresan en términos de una medida global de la ayuda (MGA) y se incluyen en las Listas de Niveles de Compromiso Anuales y Final Consolidados de los Miembros, con la excepción de las subvenciones de los compartimentos azul y verde. Las subvenciones a la exportación se definen simplemente como subvenciones supeditadas a la actuación exportadora, con arreglo al párrafo e) del artículo 1. Sin embargo, el artículo 9 del Acuerdo no hace ninguna referencia específica a medidas particulares como la colocación de existencias a precios no comerciales, las subvenciones a la comercialización, las subvenciones a los costos de transporte y las subvenciones a los productos agrícolas que son insumos utilizados en los productos exportados.

Las disposiciones relativas a las subvenciones en el sector de la agricultura se diferencian de las aplicables a los productos no agrícolas en dos aspectos importantes. En primer lugar, el Acuerdo sobre la Agricultura prevé compromisos de reducción de las medidas de ayuda interna y de las subvenciones a la exportación. Conceptualmente estos compromisos son comparables a los compromisos que se solían contraer en las rondas de negociaciones sobre los aranceles a la importación y no tienen una contrapartida en el sector no agrícola, ni tampoco en el sector de los servicios. En segundo lugar, los compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación obedecen al hecho de que, a diferencia de las subvenciones a las manufacturas, los esfuerzos iniciales por disciplinar la protección de la agricultura no contemplaban la posibilidad de eliminar por completo las subvenciones a la exportación. Pese a ello, en la Sexta Reunión Ministerial de la OMC, celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005, los Miembros acordaron la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas para 2013.

Entre los detalles del Acuerdo sobre la Agricultura, se observan varias características únicas en lo que muchos consideran un acuerdo sumamente complejo. Los compromisos en materia de ayuda interna se distinguen en función del grado en que se estima que distorsionan los mercados. Existen los llamados compartimentos verde, ámbar y azul, que determinan los compromisos de reducción de las subvenciones. Las subvenciones del compartimento verde son las más disociadas de las decisiones relativas a la producción -tales como los pagos directos de ingresos- por lo que no están sujetas a los compromisos de reducción en el marco de la MGA. Las subvenciones del compartimento verde deben financiarse con cargo a los ingresos públicos (en lugar de cargas para los consumidores) y no deben contener ningún elemento de sostenimiento de los precios. La idea de que deberían desvincularse de la producción apunta hacia la no especificidad, concepto fundamental para la definición de subvenciones contenida en el Acuerdo SMC, y como hemos dicho en otras partes, crucial para una apreciación económica de los efectos de las subvenciones.

Se considera que las subvenciones del compartimento ámbar son las mayores causantes de distorsión directa del comercio y más allá de un determinado nivel *de minimis*, están sujetas a compromisos de reducción de la

MGA. Las subvenciones del compartimento azul constituyen una subcategoría de medidas del compartimento ámbar, pero se tratan de otra forma en lo que respecta a los compromisos de liberalización. Cabe considerar que las subvenciones del compartimento azul causan distorsión del comercio, pero dependen de limitaciones de la producción. Estas subvenciones no están incluidas en la MGA. En las negociaciones se está hablando mucho de la manera en que deberían definirse estas categorías diferentes y qué limitaciones deberían imponerse a la exención de las medidas de los compromisos de reducción. En el presente Informe no se pretende hacer un análisis sistemático de éstos o de otros aspectos de lo que constituye un proceso de negociación complejo y sumamente polémico en la Ronda de Doha.

El Acuerdo sobre la Agricultura también contiene una serie de disposiciones sobre trato especial y diferenciado, que implican menores compromisos de liberalización y umbrales *de minimis* más elevados. Los países menos adelantados han quedado exentos de la obligación de contraer compromisos de liberalización del comercio. Los países en desarrollo se han mostrado ansiosos por asegurarse de que una situación de gran dependencia respecto de la agricultura no se vea complicada de ningún modo por compromisos de liberalización, por lo que insisten en que haya flexibilidad en los compromisos. En cuanto a la liberalización del comercio por los principales centros de producción agrícola de los países desarrollados, es probable que los países en desarrollo hagan frente a un resultado de signo diverso. En la medida en que la liberalización del comercio, especialmente en lo que respecta a las subvenciones, aumente los precios mundiales, esto representará nuevas oportunidades de producción rentable para algunos y quizá el deterioro de las relaciones de intercambio para otros (importadores netos de productos alimenticios), por lo menos a corto plazo. Este último peligro se reconoce en la referencia a la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios de la Ronda Uruguay contenida en el artículo 16 del Acuerdo sobre la Agricultura.

Muchos comentaristas han señalado la disparidad en el trato de las subvenciones en el sector agrícola y no agrícola -por ejemplo, el trato diferente de las subvenciones a la exportación- y han cuestionado las razones a que obedecen esas diferencias, especialmente porque se considera que son contrarias a los intereses de los países en desarrollo. Desde un punto de vista económico, dista de ser evidente que las subvenciones agrícolas otorgadas en los países ricos sean más defendibles que las subvenciones a las manufacturas concedidas en los países en desarrollo. Por lo tanto, es probable que este trato diferente se entienda más fácilmente en función de las asimetrías en el poder de negociación. Sin embargo, este problema está disminuyendo a medida que los países industriales adoptan obligaciones adicionales de reducción y eliminación de las subvenciones.

En lo que se refiere a las medidas correctivas en materia de subvenciones, el artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura contenía una cláusula de la "debida moderación" (conocida comúnmente como la "cláusula de paz"), que exoneraba a las medidas del compartimento verde de los derechos compensatorios y los procedimientos multilaterales de impugnación previstos en el Acuerdo SMC, y que eximía a las medidas de ayuda interna y subvenciones a la exportación de conformidad con el Acuerdo de los procedimientos multilaterales de impugnación establecidos en el Acuerdo SMC durante el período de aplicación.[306] Las medidas correctivas existentes en el sector agrícola en lo que respecta a las medidas compensatorias se derivan del Acuerdo SMC y no son diferentes de las medidas correctivas aplicadas a los productos no agrícolas.

iii) El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

En el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) se ha adoptado un enfoque de las disciplinas en materia de subvenciones muy diferente al previsto para las mercancías. En el primer caso, hay que señalar que el artículo XV del AGCS, que trata de las subvenciones, es fundamentalmente un mandato de negociación, no un conjunto de normas. Ese artículo pide que se celebren negociaciones en reconocimiento de que las subvenciones pueden distorsionar el comercio y pueden tener una función que desempeñar en el desarrollo. Además, se pide que se reconozca la necesidad de que haya flexibilidad en esta esfera. El mandato de negociación consiste también en considerar la idoneidad de los procedimientos de compensación. Los Miembros están obligados a intercambiar información sobre todas las subvenciones relacionadas con el

[306] El período de aplicación a los efectos del Acuerdo sobre la Agricultura era de nueve años contados a partir de 1995 (seis años con respecto al resto del Acuerdo).

comercio de servicios que otorgan a sus proveedores nacionales de servicios. En el artículo XV se establece asimismo el derecho a solicitar la celebración de consultas con otro Miembro si se considera que sus prácticas de subvención tienen efectos comerciales desfavorables.

A falta de disciplinas explícitas relativas a las subvenciones, se plantea la cuestión del alcance real de las disciplinas en materia de subvenciones como resultado de la estructura del AGCS.[307] En este caso, lo principal es que existe una determinada disciplina en materia de subvenciones en virtud de las normas de no discriminación, las disposiciones sobre la nación más favorecida y el trato nacional. El trato nacional es especialmente pertinente, puesto que los Miembros pueden consignar compromisos relativos al trato nacional con respecto a determinadas actividades de servicios en modos de suministro especificados. Si estos compromisos no contienen exenciones explícitas que permiten otorgar subvenciones de manera discriminatoria, entonces el principio de trato nacional exigirá que los servicios y los proveedores de servicios nacionales y extranjeros "similares" reciban el mismo trato en relación con las subvenciones. Aunque esta disciplina no regula directamente la concesión de subvenciones, cabe suponer que limitaría el deseo de los gobiernos de otorgar subvenciones.

Esta estructura reglamentaria del AGCS es distinta de la del GATT, ya que el apartado b) del párrafo 8 del artículo III del GATT excluye del alcance del trato nacional las subvenciones a los productos. Lo que a primera vista podría parecer una disciplina más rigurosa del AGCS que la aplicada a los bienes, en realidad no supondrá una gran diferencia a menos que los Miembros hayan optado por contraer compromisos en materia de trato nacional en sectores importantes sin ninguna excepción para las subvenciones.

Los debates acerca de posibles enfoques respecto de las disciplinas relativas a las subvenciones no han avanzado mucho, aunque recientemente varias delegaciones han sugerido que podría ser aceptable usar la definición de subvenciones contenida en el Acuerdo SMC, debidamente modificada, como base de trabajo para llevar adelante las negociaciones.[308] Sin duda esto haría avanzar los debates. Otra cuestión que preocupa cada vez más a algunos Miembros es el incumplimiento generalizado de la obligación prevista en el artículo XV de intercambiar información sobre las subvenciones. Se trata de un asunto al que ya nos hemos referido en esta Sección y en la Sección E. La falta de información sobre las prácticas de subvención merma la capacidad de los gobiernos de adoptar decisiones fundadas y hace que sea más difícil lograr progresos en las negociaciones. En el caso particular de los servicios, algunos Miembros han propuesto que se vincule la adopción de una definición de trabajo de subvenciones basada en el Acuerdo SMC con un modelo convenido para la presentación de información relativa a las prácticas de subvención. Es indudable que esto facilitaría la tarea de preparar información para el ejercicio de intercambio de información.

3. SOMETIMIENTO A DISCIPLINAS DEL EMPLEO DE SUBVENCIONES EN EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO – ACUERDO SOBRE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS

El examen realizado en la Sección C del presente Informe ha puesto de manifiesto que, si bien las subvenciones pueden ser medidas distorsionadoras que menoscaban el bienestar social, no necesariamente motivadas por consideraciones puramente económicas, también pueden deberse a que las condiciones del mercado distan de ser perfectas y a disfunciones del mercado, como las economías de escala, las externalidades y la interacción estratégica entre productores monopolistas. ¿Hasta qué punto las normas en materia de subvenciones de la OMC garantizan que, cuando se recurre a las subvenciones, éstas responden a un objetivo de política económicamente idóneo? Cabe preguntarse si esas normas reconocen la existencia de otras opciones de política para lograr los mismos objetivos. Estas son las dos cuestiones que se examinan en la presente subsección.

[307] Véase el documento S/WPGR/W/9 de la OMC, de 6 de marzo de 1996, para un análisis más detallado de esta cuestión.

[308] Véanse, en particular, los documentos JOB(05)/4, JOB(05)/5 y JOB(05)/96 de la OMC.

Las normas de la OMC en materia de subvenciones delimitan aspectos concretos de un cierto tipo de intervenciones estatales y establecen un conjunto de derechos y obligaciones en torno a esa definición en función de las distorsiones que las medidas provocan en el comercio. Si hubiera que evaluar la utilidad de la definición de forma aislada, el resultado sería muy diferente del que se obtiene con un análisis en el que se tiene en cuenta la amplia gama de políticas y conjuntos de normas concretos que constituyen el Acuerdo sobre la OMC. El hecho es que la definición de subvención ha de entenderse en el contexto de todas las demás normas que regulan la actuación de los gobiernos de los países Miembros, cuyas consecuencias, en teoría, podrían definirse, por lo menos en parte, como resultado de la subvención, si se utilizaran definiciones más amplias del concepto de subvención.

Como se señaló en la Sección B, la definición de subvención que figura en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) no abarca las subvenciones resultantes de la protección en frontera ni de las medidas de reglamentación. Esto es comprensible en el contexto del marco jurídico multilateral, ya que ambos tipos de opciones de política se abordan en otros Acuerdos. Así pues, en la presente Sección se analiza cómo el Acuerdo SMC aborda la posible relación entre los efectos de distorsión del comercio y el fomento del bienestar provocados por las subvenciones y compara este enfoque con el adoptado en los demás acuerdos pertinentes. También se hará referencia a las disposiciones correspondientes del Acuerdo sobre la Agricultura y otros textos legales conexos.

En esta Sección se presta especial atención al objetivo de los países en desarrollo de fomentar el desarrollo industrial, y a ese respecto se pregunta si los Acuerdos proporcionan un margen de actuación suficiente a los países en desarrollo y de qué manera lo hacen. En otros estudios ya se ha hecho hincapié en los posibles efectos negativos de una relación desequilibrada entre las disciplinas relativas a diferentes opciones de política en el marco normativo multilateral. Bagwell y Staiger (2004) sostienen que la introducción de normas más estrictas en el Acuerdo SMC de 1995 habría sido más perjudicial que beneficiosa para el sistema multilateral de comercio. Este razonamiento se basa en la propuesta teórica sobre el bienestar estudiada en la Sección C en relación con la intervención óptima, según la cual, las intervenciones políticas deberían producirse tan cerca como fuera posible del origen del problema que tratan de resolver (disfunción del mercado), para reducir al mínimo la aparición de nuevos casos de disfunción. Si hacemos abstracción por un momento de los aranceles de importación como fuente de ingresos, el argumento es que la imposición de aranceles para proteger una industria incipiente constituye una intervención política de nivel inferior para subvencionar empresas. Bagwell y Staiger sostienen que el sometimiento de las subvenciones a disciplinas más firmes las hace más impracticables, por lo que puede tener un efecto paralizador respecto de nuevos compromisos de acceso a los mercados mediante la reducción de aranceles. Tal resultado acarrea costos sociales. Dicho lo cual, no está claro que una u otra forma de subvenciones prohibidas sea necesariamente la mejor o la única forma de subvención que podría utilizarse como alternativa al arancel, y tampoco es evidente que las normas sobre subvenciones recurribles hayan reducido la incidencia de éstas. La medida en que la aplicación de normas de subvenciones más estrictas ha impedido la concertación de compromisos para reducir aranceles, es evidentemente, una cuestión empírica respecto de la cual carecemos de pruebas. No obstante, sí resulta palmaria la cuestión esencial de que la elección entre diferentes opciones políticas puede ser importante.

a) Identificación de las subvenciones que pueden distorsionar el comercio

Se considera que no todas las subvenciones incluidas en las dos categorías a que se refiere la definición de subvenciones del Acuerdo SMC, a saber, las diferentes formas de transferencias monetarias del gobierno y el suministro público de bienes y servicios, son de la incumbencia del sistema normativo multilateral. En realidad, como se ha señalado anteriormente, cabría esperar, como de hecho ocurre, que sólo se sometan a disciplinas las subvenciones que crean un cierto nivel de distorsión del comercio. El Acuerdo SMC trata de identificar esas subvenciones, en primer lugar, sobre la base de los receptores, por medio de normas relativas a la especificidad y, en segundo lugar, teniendo en cuenta cuán directa es su repercusión en las corrientes comerciales, aplicándose la prohibición a las subvenciones a la exportación y a las subvenciones para la sustitución de importaciones, que son las que tienen mayor impacto directo.

Aunque la definición de subvención que figura en el Acuerdo SMC es similar a las definiciones que se suelen dar en los estudios publicados sobre el particular y en las bases de datos nacionales e internacionales, la jurisprudencia de la OMC pone de relieve que, en la práctica, no es fácil determinar si una política gubernamental concreta se ajusta o no a esa definición. La "especificidad" es un concepto propio de los Acuerdos de la OMC que no se suele emplear en los documentos o estadísticas pertinentes. Así pues, en la presente subsección no sólo se analizan los problemas que surgen en la práctica cuando se trata de identificar la especificidad, sino que también se compara el término con conceptos conexos propios de los análisis económicos.

i) Definición de las subvenciones

El párrafo 1 del artículo 1 establece que existe subvención "cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro" incluida la transferencia directa de fondos u otras formas mencionadas en la Sección B, entre ellas las posibles transferencias directas de fondos o de pasivos, la condonación de ingresos como resultado de exenciones fiscales, y el suministro de bienes o servicios que no sean de infraestructura general o la compra de bienes por parte de un gobierno. Por último, también se considera que existe subvención cuando el gobierno encarga u ordena a una entidad privada la realización de alguna de esas funciones o efectúa pagos a un mecanismo de financiación. El enfoque adoptado en el artículo 1 pone de manifiesto la intención de incluir en la definición de subvención todas las formas posibles en que los gobiernos pueden realizar contribuciones financieras. En la práctica, identificar las subvenciones sigue resultando una tarea ardua por la diversidad de instrumentos a que pueden recurrir los gobiernos para realizar "contribuciones financieras". Sólo se considera que existe subvención si, además de constituir una contribución financiera, con ella se otorga un beneficio en el sentido del párrafo 1 b) del artículo 1. Una vez más, puede resultar difícil establecer la existencia de ese beneficio, como demuestra la jurisprudencia sobre el particular.

Varios aspectos de la lista de contribuciones financieras que figuran en los párrafos 1 a) 1) i) a iv) del artículo 1 del Acuerdo SMC han sido objeto de controversia. Por ejemplo, se pensó que era necesario establecer una referencia normativa para determinar qué se entendía por ingresos condonados que "en otro caso se percibirían", tal como se estipula en el párrafo 1 a) 1) ii) del artículo 1 del Acuerdo SMC. A ese respecto, el Órgano de Apelación sostuvo que el trato fiscal otorgado a los ingresos objeto de la medida impugnada debía compararse con el trato dado a ingresos legítimamente comparables. Lo importante a efectos de esta comparación es que el Órgano de Apelación confirmó que podía suceder que no siempre fuera posible identificar una norma tributaria general que pudiera aplicarse a los ingresos en cuestión en ausencia de la medida impugnada.[309]

La cuestión de determinar si el órgano otorgante constituye un gobierno u otro organismo público en el sentido del Acuerdo SMC también ha sido objeto de diferencias. El tema se abordó, por ejemplo, en el asunto *Corea - Embarcaciones comerciales*, en el que ciertos órganos otorgantes eran instituciones financieras de propiedad estatal. En esa ocasión, el Grupo Especial consideró que el control de un órgano es un criterio importante para determinar si una entidad es un órgano público en el sentido del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC y, por ende, si se aplican sus disposiciones.[310]

Además de los criterios necesarios para definir una contribución financiera, merece también un examen más detenido la alusión que se hace en el párrafo 1 a) del artículo 1 a cualquier forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994. Se trata de una referencia a todo tipo de apoyo que tenga por efecto directo o indirecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera

309 "Por lo tanto, debe haber algún punto de referencia normativo, definido, que permita hacer una comparación entre los ingresos realmente percibidos y los ingresos que "en otro caso" se habrían percibido. Así pues, coincidimos con el Grupo Especial en que el término "en otro caso se percibirían" implica cierto tipo de comparación entre los ingresos que se perciben en virtud de la medida impugnada y los ingresos que se percibirían en alguna otra situación. También coincidimos con el Grupo Especial en que la base de la comparación deben ser las normas fiscales aplicadas por el Miembro en cuestión." Informe del Órgano de Apelación, "*Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las empresas de venta en el extranjero*", párrafos 89 a 91.

310 "Si una entidad está controlada por el gobierno (u otros organismos públicos), entonces cualquier acción de esa entidad es imputable al gobierno, y por lo tanto debe estar comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC". Informe del Grupo Especial, *Corea - Embarcaciones comerciales*, párrafo 7.50.

de un país Miembro o reducir las importaciones de este producto en su territorio. Nunca se ha definido con precisión el concepto de sostenimiento de los ingresos o de los precios en ese contexto.[311] Sin embargo, la cuestión se ha discutido en diversos momentos en relación con los elementos de subvención de los precios de sostenimiento en el mercado interno, las subvenciones financiadas con una imposición de carácter no gubernamental, los programas de crédito a la exportación, las tarifas internas de transporte, la exoneración de impuestos, los tipos de cambio múltiples y los ajustes fiscales en frontera.

Ha habido varios casos que se han centrado en la forma de determinar que se ha otorgado un beneficio.[312] En el asunto *Canadá - Aeronaves civiles*, el Órgano de Apelación confirmó la conclusión del Grupo Especial de que una contribución financiera tenía que colocar al receptor en una situación mejor de la que habría tenido de no existir esa contribución y de que la base apropiada para proceder a una comparación al respecto era el mercado a fin de determinar si se había otorgado un "beneficio" en el sentido del párrafo 1 b) del artículo 1 del Acuerdo SMC y, por tanto, si la medida podía distorsionar el comercio.[313] Esa interpretación llevó al Órgano de Apelación, en relación con los asuntos *Estados Unidos - Plomo y bismuto II* y *Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos originarios de las CE*, a concluir que no se considera que los activos de una empresa de propiedad estatal que ésta pudiera haber adquirido previamente con una "contribución financiera" del gobierno y posteriormente vendido a un precio de mercado justo en el curso de la privatización confieran un beneficio a la empresa compradora. En el caso *Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos originarios de las CE*, el Órgano de Apelación declaró además que "al pagar por el equipo el precio justo de mercado, se reembolsa su valor en el mercado, con independencia de la utilidad que la empresa pueda obtener del equipo" (párrafo 102). Sin embargo, en los párrafos 126 y 127, advirtió de que una privatización llevada a cabo en condiciones de plena competencia y por el valor justo de mercado podía tener como consecuencia la extinción del beneficio, pero que no ocurría necesariamente así en todos los casos, es decir, sólo existía una presunción refutable de que el beneficio dejaba de existir después de la privatización.

ii) La especificidad de las subvenciones

Como se ha indicado anteriormente, el Acuerdo SMC sólo tiene por objeto someter a disciplinas el uso de subvenciones que son "específicas", según la definición contenida en su artículo 2. Una subvención se considera "específica" si el acceso a ésta se limita explícitamente a determinadas empresas; en cambio, si el derecho a obtener subvención se basa en criterios objetivos y condiciones de neutralidad, que son de carácter económico y de aplicación horizontal, como el tamaño de la empresa[314], y si ese derecho a obtener subvención es automático, entonces no existe especificidad.[315] No obstante, en el artículo 2 del Acuerdo SMC se reconoce que un programa de subvención puede tener una apariencia de no especificidad de acuerdo con esos principios, pero puede resultar específico en su forma de aplicación. Así pues, en el párrafo 1 c) del artículo 2 se señalan algunos de los factores que deben examinarse a ese respecto, tales como la utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas o la forma en que la autoridad otorgante ha ejercido facultades discrecionales al hacer adjudicaciones.

311 Cabe señalar como importante excepción al respecto el caso de Australia contra Francia de 1958 en el que Australia alegó que Francia subvencionaba las exportaciones de trigo y harina (IBDD S7/46, párrafos 8 a 14). El Grupo Especial concluyó que el régimen francés, que incluía elementos de sostenimiento de los precios, constituía un subsidio.

312 El artículo 14 establece directrices para calcular el "beneficio". Este artículo ha sido una referencia importante en los asuntos relacionados con medidas compensatorias.

313 "Creemos también que la palabra 'beneficio', tal como se utiliza en el párrafo 1 b) del artículo 1, implica algún tipo de comparación. Esto debe ser así, porque no puede haber un 'beneficio' para el receptor a menos que la 'contribución financiera' lo coloque en una situación mejor que la que habría tenido de no existir esa contribución. A nuestro juicio, el mercado proporciona una base de comparación apropiada al determinar si se ha otorgado un 'beneficio', porque los posibles efectos de distorsión del comercio de una 'contribución financiera' pueden identificarse determinando si el receptor ha recibido una 'contribución financiera' en condiciones más favorables que las que hubiera podido obtener en el mercado." Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Aeronaves civiles*, párrafo 157.

314 Sin embargo, en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo se puntualiza que se considerarán específicas las subvenciones que se limitan a determinadas empresas situadas en una región geográfica designada.

315 La nota a pie de página 2 del Acuerdo aclara que las condiciones deben ser de carácter económico y de aplicación horizontal.

En el Acuerdo no se indica explícitamente si la especificidad se refiere a los receptores o a los beneficiarios de las subvenciones. Como se señaló en la Sección B, los receptores directos de una subvención no son necesariamente sus únicos beneficiarios. En realidad, parte del beneficio puede "transferirse" a otros de acuerdo con la terminología jurídica empleada en este contexto. En el asunto *Estados Unidos - Madera blanda IV* se planteó esa cuestión de la forma siguiente:

> "Cuando se otorga una subvención a productos que son insumos, y los derechos compensatorios se imponen sobre productos elaborados, el receptor inicial de la subvención y el productor del producto objeto de los derechos compensatorios pueden no ser el mismo. En ese caso existe un receptor directo del beneficio: el productor del insumo. Después, cuando el insumo se elabora, el productor del producto elaborado es un receptor indirecto del beneficio, a condición de que pueda determinarse que el beneficio derivado de la subvención otorgada al insumo se transfiere, por lo menos parcialmente, al producto elaborado."[316]

Otra cuestión que se plantea en relación con la especificidad es cómo determinar en la práctica que toda la gama de beneficiarios de una subvención es "específica" para "determinadas empresas" o para una región concreta, frente a las "no específicas". Por "determinadas empresas" se entiende "una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción". En consecuencia, la identificación de una "rama de producción" puede ser importante para establecer la especificidad en casos concretos[317], pero en el Acuerdo no se define el término "ramas de producción". En el asunto *Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (upland)*, el hecho de que la elegibilidad para un determinado programa gubernamental se limitaba *de facto* a un subgrupo de cultivos agrícolas básicos contribuyó a la determinación de especificidad según lo dispuesto en el artículo 2 del Acuerdo SMC. En el asunto *Estados Unidos - Madera blanda IV,* el Grupo Especial consideró que la "rama de producción de productos de la madera" constituía a lo sumo un grupo limitado de ramas de producción. La especificidad *de facto* puede determinarse también sobre la base del número de empresas que se benefician realmente de un programa gubernamental, como en el caso *CE - Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para DRAM*, en el que el hecho de que sólo 6 de 200 empresas que reunían las condiciones se beneficiaron de un programa de subvenciones sirvió para determinar la existencia de especificidad.

En el contexto de los análisis realizados en las Secciones C y D, se plantea también la cuestión de la forma en que se relaciona el término "especificidad" con los conceptos de distorsión del comercio y fomento del bienestar social. El texto del Acuerdo SMC parte de la premisa de que las subvenciones específicas pueden producir distorsión del comercio. En realidad, cuanto más se concreten los posibles beneficiarios de una subvención, más concentrado será el efecto de ésta sobre el precio relativo. En muchas circunstancias, podría considerarse que esto implica una mayor probabilidad de que la subvención sea distorsionadora y menos justificable económicamente. Por ejemplo, la concesión de una subvención a una única rama de producción y no a diversas ramas puede conferir una ventaja limitada que no refleja la medida frente a una determinada disfunción del mercado. Cuanto más amplia sea la definición de los receptores de una subvención, más "disperso" y superficial será el posible impacto de ésta.

En cambio, el examen realizado en la Sección D demuestra que tal vez los gobiernos deseen centrarse en las subvenciones con la mayor precisión posible a fin de corregir determinadas fallas del mercado, evitando, al mismo tiempo, efectos secundarios no deseados. A primera vista, parece haber una contradicción. Sin embargo, el Acuerdo SMC deja margen para centrarse en las subvenciones, según los criterios que empleen los gobiernos para ello. Como se demostrará a continuación, se considera que ciertos criterios, como los resultados de exportación, guardan una relación evidente con la distorsión del comercio, y, por lo tanto, están prohibidos, mientras que otros, como los criterios objetivos, pueden hacer que una determinada subvención quede completamente excluida del ámbito de aplicación del Acuerdo SMC.

316 Documento de la OMC WT/DS257/AB/R, párrafo 143.

317 La cuestión de "rama de producción" no se plantea en todos los casos, ya que la especificidad puede también determinarse sobre la base de las empresas o regiones consideradas.

iii) Subvenciones prohibidas: subvenciones vinculadas a los resultados de exportación o al empleo de productos nacionales

Los problemas de definición constituyen también un aspecto fundamental del concepto de subvención prohibida, puesto que en el párrafo 3 del artículo 2 del Acuerdo SMC se establece que toda subvención prohibida comprendida en las disposiciones del artículo 3 -es decir, las subvenciones supeditadas a los resultados de exportación o al empleo de productos nacionales- se considerará específica. Cuando un grupo especial establece que la medida adoptada por un gobierno es una contribución financiera que proporciona un beneficio y entra en el ámbito de aplicación del artículo 3, esa medida es automáticamente específica. En la práctica, ese tipo de subvenciones pueden ser objeto de derechos compensatorios o de impugnación por su carácter de medidas ilegales.

Así pues, el Acuerdo adopta el enfoque de que, por definición, las subvenciones centradas directamente en la exportación o en la competencia de las importaciones distorsionan el comercio, por lo que no deben emplearse. Desde el punto de vista económico esto es lógico ya que las fallas del mercado no suelen guardar relación con la actividad exportadora o la competencia de las importaciones. Sin embargo, en los estudios económicos analizados anteriormente se señala que hay excepciones a esta regla. En particular, parece haber pruebas de la existencia de efectos derivados de la exportación y de asimetrías de la información relacionadas específicamente con la actividad exportadora. En los estudios publicados las políticas de promoción de las exportaciones se han justificado en razón de esas deficiencias del mercado. Además, como ya se ha dicho, en el caso de los países en desarrollo, a veces se justifica el recurso a políticas orientadas a la exportación por razones de orden práctico, si no se dispone de instrumentos alternativos o si su utilización resulta excesivamente compleja. A ese respecto, cabe preguntarse si el enfoque consistente en prohibir las subvenciones a la exportación limita las posibilidades de los países en desarrollo de lograr determinados objetivos de política. Esta cuestión se abordará con más detalle posteriormente.

El párrafo 1 a) del artículo 3 del Acuerdo prohíbe las subvenciones a la exportación supeditadas *de jure* o *de facto* a los resultados de exportación. Cuando en la legislación pertinente se indica expresamente que una subvención está supeditada a la exportación, cosa que puede ser poco frecuente en la práctica, no es preciso realizar un análisis detallado de la situación.[318] Por consiguiente, ha habido muchos casos relacionados con el párrafo 1 a) del artículo 3 que se han centrado en una interpretación de la supeditación *de facto*, especialmente teniendo en cuenta que la nota a pie de página 4 del Acuerdo dispone que "El mero hecho de que una subvención sea otorgada a empresas que exporten no será razón suficiente para considerarla subvención a la exportación en el sentido de esta disposición".

En la práctica no es fácil determinar si una subvención está efectivamente vinculada a la exportación, como demuestra la amplia jurisprudencia existente al respecto. En la diferencia *Canadá - Aeronaves*[319], tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación consideraron que una medida no debe calificarse de subvención a la exportación por la simple razón de que es una contribución financiera a una empresa con gran tendencia a exportar. Además, el Grupo Especial propuso que se aplicara el criterio "de no ser por" para comprobar la vinculación *de facto* a la exportación, en otras palabras, que la subvención no se habría concedido de no ser porque se preveía que propiciaría la exportación, de lo que se deduce que de hecho la subvención estaba supeditada a la exportación.[320] Una opinión similar fue expresada por el Grupo Especial que se ocupó del

[318] Un ejemplo de ello es el asunto *Brasil - Aeronaves*, relativo a la financiación del gobierno de las transacciones de exportación de aeronaves por debajo de las condiciones del mercado. El Brasil no negó que la medida fuera, explícitamente, una subvención a la exportación. Su defensa fue que, en su condición de Miembro en desarrollo, tenía derecho a proporcionar subvenciones de ese tipo. Este aspecto del caso se examina con mayor detalle posteriormente.

[319] "Expresando esta noción de forma más concreta, consideramos que las pruebas fácticas presentadas deben demostrar que si no hubiera habido expectativas de que se realizaran ventas de exportación (es decir, "exportaciones" o "ingresos de exportación") "como consecuencia" de la subvención, ésta no se habría otorgado. En nuestra opinión, esto implica un vínculo firme y directo entre la concesión de la subvención y la creación o generación de ventas de exportación." Informe del Grupo Especial, *Canadá - Aeronaves*, párrafo 9.339.

[320] "Consideramos que las pruebas fácticas presentadas deben demostrar que si no hubiera habido expectativas de que se realizaran ventas de exportación (es decir, "exportaciones" o "ingresos de exportación") "como consecuencia" de la subvención, ésta no se habría otorgado." Informe del Grupo Especial, *Canadá - Aeronaves*, párrafo 9.339.

asunto *Australia - Cuero para automóviles II*, caso en que la medida objeto de la diferencia era la subvención concedida por el Gobierno australiano a una empresa, a condición de que cumpliera ciertos objetivos de venta. Como el volumen total del mercado interno era muy inferior al de los objetivos de ventas, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que la concesión estaba efectivamente vinculada a la exportación, puesto que las ventas internacionales constituían la única forma en que la empresa podría alcanzar los objetivos de ventas. El Grupo Especial consideró que se trataba de un vínculo entre la concesión de las subvenciones y las exportaciones "previstas" por el gobierno.[321] Además, la decisión adoptada en relación con el asunto *Estados Unidos - EVE* demostró que, en materia de supeditación a la exportación, no importa que los bienes producidos en el exterior también reúnan las condiciones para beneficiarse de una determinada subvención. En cambio, sí importa que entre los bienes de producción nacional sólo reúnan las condiciones los que se exportan.

b) Reconocimiento de los objetivos de política interna

Como ya se ha dicho, inicialmente el Acuerdo SMC de la Ronda Uruguay contenía un código de colores, el llamado "semáforo", para clasificar los distintos tipos de subvenciones. La luz roja se refería a las subvenciones prohibidas, analizadas anteriormente.[322] La luz ámbar abarcaba las subvenciones que, aunque estaban permitidas, se podían impugnar si tenían efectos desfavorables de determinados tipos, y había una subcategoría de subvenciones (ámbar oscuro) que, salvo prueba en contrario, se presumiría que tenían efectos desfavorables de determinados tipos, concretamente, un perjuicio grave[323] y que incluía las subvenciones superiores al 5 por ciento del valor de un producto subvencionado, las subvenciones para cubrir pérdidas de explotación (salvo que se tratase de pagos excepcionales), y las subvenciones en forma de condonación directa de la deuda.

Por último, las subvenciones de luz verde, aunque específicas[324], no eran recurribles, es decir, no podían ser objeto de medidas compensatorias o de impugnación multilateral. Se trataba de determinados tipos de asistencia para actividades de investigación, para regiones desfavorecidas y para promover la adaptación de las instalaciones existentes a los nuevos requisitos ambientales.[325] Las condiciones y los criterios para que las subvenciones comprendidas en esa clasificación fueran consideradas no recurribles eran estrictos y pormenorizados y, de hecho, nunca se aplicaron las disposiciones.

Dicho esto, la estructura original del Acuerdo SMC, y, en particular, el trato especial de esos tres tipos de subvenciones socialmente "buenos", reflejaban el reconocimiento por parte de los negociadores de tres de los objetivos de política examinados en la Sección D, en base a los cuales se podía justificar la concesión de subvenciones. A efectos del análisis, hay dos aspectos dignos de mención. Primero, la elección de los objetivos que se mencionan expresamente. Esa lista incluye las actividades de investigación y desarrollo en sentido amplio. En cambio, sólo incluye determinado tipo de subvención ambiental. También incluye la asistencia regional, que en el presente Informe se considera un instrumento que propicia la redistribución. El logro del desarrollo industrial no se menciona explícitamente como objetivo, pero cabría decir que se tuvo en cuenta en la disposición relativa a las subvenciones no recurribles destinadas a la asistencia regional y en las disposiciones del Acuerdo relativas a investigación y desarrollo, que se examinarán con más detalle más adelante.

No obstante, la capacidad de los Miembros para utilizar ese tipo de subvenciones "inocuas" no fue totalmente ilimitada. Si bien no podía recurrirse a medidas compensatorias o al procedimiento de solución de diferencias de la OMC contra esas subvenciones, en el artículo 9 del Acuerdo SMC se contemplaba la posibilidad de

321 Australia - Subvenciones otorgados a los productores y exportadores de cuero para automóviles, Informe del Grupo Especial, WT/DS126/R, adoptado el 16 de Junio de 1999, DSR 1999:III, 951, versión inglesa.

322 No obstante, esas disposiciones no invalidaron el Acuerdo sobre la Agricultura.

323 Las categorías roja y ámbar fueron pertinentes a efectos de la imposición de medidas correctivas multilaterales, respecto de las cuales se establecen las disposiciones correspondientes en el artículo 4, en relación con las subvenciones prohibidas, y los artículos 5, 6 y 7, en relación con los efectos desfavorables, definidos como daño, perjuicio grave, anulación o menoscabo de las ventajas. Desde la expiración de las subvenciones no recurribles, pueden aplicarse medidas compensatorias a toda subvención específica, tanto prohibida como recurrible, de conformidad con las normas y procedimientos aplicables.

324 Las disposiciones relativas a las subvenciones no recurribles también se referían al hecho de que las subvenciones no específicas eran no recurribles, lo que resultaba ser una mera confirmación de lo que de todas formas se contemplaba en el párrafo 2 del artículo 1.

325 Párrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo SMC.

celebrar consultas y someter la cuestión al Comité SMC cuando un programa de subvenciones no recurrible tuviera efectos desfavorables graves para la rama de producción nacional de otro Miembro, a pesar de cumplir plenamente los criterios para ser considerado no recurrible. Así pues, incluso en este caso en las normas se tuvieron en cuenta los posibles efectos de distorsión del comercio. La situación es similar en lo que respecta a las normas establecidas en otros ámbitos, en cuyo caso en las disposiciones de la OMC se suele exigir que los Miembros empleen diversas medidas de la forma que menos distorsione el comercio. Por ejemplo, el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio dispone que "los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo". En ese mismo artículo se mencionan explícitamente los objetivos de la seguridad nacional, la prevención de las prácticas que puedan inducir a error y la protección de la salud o la seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal o del medio ambiente.

De forma más general, conforme a lo estipulado en el artículo XX del GATT, los Miembros pueden perseguir una serie de objetivos de política concretos siempre que las medidas que empleen "no se apliquen (…) en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional". La protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal es uno de los objetivos que se mencionan explícitamente en dicho artículo, al igual que la conservación de los recursos naturales agotables.[326] Aunque, en principio, parecería que el artículo XX se aplica a las subvenciones, en cualquier caso, las normas más específicas del Acuerdo SMC están orientadas explícitamente a corregir las distorsiones del comercio resultantes de las subvenciones.

El trato especial previsto en el Acuerdo SMC para determinadas subvenciones que persiguen objetivos de política de interés social concluyó el 1° de enero de 2000 con la expiración de la categoría de subvenciones no recurribles.[327] Desde entonces, todas las subvenciones específicas abarcadas por el Acuerdo SMC que no están prohibidas, son recurribles. Por tanto, aunque las subvenciones que anteriormente eran recurribles siguen estando permitidas, actualmente pueden ser impugnadas, bien mediante el procedimiento de solución de diferencias de la OMC o mediante la imposición de derechos compensatorios, siempre que el Miembro reclamante pueda demostrar que tienen efectos desfavorables para sus intereses. Como consecuencia de ello, aunque se podrían alegar algunos objetivos de política interior para justificar y proteger la utilización de determinadas subvenciones específicas antes de enero de 2000, después de esa fecha los objetivos de política ya no dan lugar a la aplicación de un trato especial a ningún tipo de subvención específica. En cambio, en esa etapa, la única forma de que una subvención (o sea, una contribución financiera que aporta un beneficio) quede al margen de las medidas compensatorias y del procedimiento de solución de diferencias de la OMC es que sea de tipo no específico. Todas las subvenciones específicas, aunque siguen estando permitidas, pueden ser objeto de medidas compensatorias (por ejemplo, medidas en frontera en un país importador) o de la imposición de acciones multilaterales (retirada o eliminación de los efectos desfavorables) si tienen efectos desfavorables para el comercio. En particular, no se hace referencia a la necesidad de establecer un equilibrio entre los efectos para los interlocutores comerciales y los intereses de los Miembros para fijarse determinados objetivos políticos.

Respecto de la viabilidad de concebir subvenciones no específicas para objetivos de política concretos (por ejemplo, de carácter medioambiental), cabe recordar las disposiciones pertinentes del Acuerdo SMC. En particular, en el párrafo 1 b) del artículo 2 se establece que no existirá especificidad "cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, establezca *criterios o condiciones objetivos* que rijan el derecho a obtener la subvención y su cuantía, (…), siempre que el derecho sea automático y *que se respeten estrictamente* tales criterios o condiciones". La nota de pie de página 2 de ese artículo aclara que, por criterios o condiciones objetivos se entiende "criterios o condiciones que sean imparciales, que no favorezcan a determinadas empresas con respecto a otras y que sean de carácter económico y de aplicación

[326] Las medidas deben, además, ser "necesarias" o "estar relacionadas con" los objetivos de política, lo que impone otras restricciones respecto del empleo de esas medidas.

[327] Las disposiciones sobre subvenciones no recurribles (artículos 8 y 9 del Acuerdo SMC), así como la categoría ámbar oscuro presuponían disposiciones sobre perjuicios graves (párrafo 1 del artículo 6 del Acuerdo SMC) que se aplicaron durante un período provisional de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo de la OMC, según lo estipulado en el artículo 31 del Acuerdo SMC. Dichas disposiciones podían haberse prorrogado, en su forma original o modificadas, mediante consenso del Comité SMC. El Comité no llegó a un consenso al respecto, por lo que las medidas expiraron al terminar ese plazo de cinco años.

horizontal; cabe citar como ejemplos el número de empleados y el tamaño de la empresa". Esas son las condiciones que deberían cumplirse estrictamente para que cualquier subvención con un determinado objetivo de política no corra peligro de ser objeto de medidas compensatorias a instancias de otros Miembros.

c) Impugnación de las subvenciones recurribles

Las subvenciones recurribles, como las subvenciones prohibidas, pueden ser impugnadas mediante el procedimiento de solución de diferencias de la OMC (aunque con diferentes cargas probatorias y diferentes recursos[328]), o ser objeto de medidas compensatorias si puede demostrarse que causan o amenazan causar daño a la industria nacional del país importador. Parece probable que la existencia de esos recursos inhiba el uso de las subvenciones ilegítimas y limite la cuantía de las subvenciones que, por lo demás, podrían proporcionarse mediante subvenciones permitidas. Según cada situación concreta, esas subvenciones reducidas, así como los recursos impuestos para compensar la subvención otorgada, pueden tener efectos sociales positivos o negativos. Cuando se opta por una medida compensatoria, en realidad la subvención se convierte simplemente en una transferencia del tesoro público del país exportador al del país importador, en otras palabras, representa una pérdida de recursos desde la prespectiva del país exportador.

Con las disposiciones relativas a las medidas compensatorias, como las normas antidumping, se trata de lograr un compromiso entre los intereses del productor y los del consumidor. Desde la perspectiva del consumidor, la imposición de un derecho compensatorio aumenta los precios de importación y representa un costo, de lo que se deduce que el nivel permisible de compensación no es ilimitado. El nivel máximo es la cuantía de la subvención estimada del producto. Desde el punto de vista del productor, los derechos compensatorios ofrecen un margen adicional para aumentar los precios internos. En los análisis económicos clásicos se preguntaría por qué el productor habría de beneficiarse de la protección implícita en la medida sobre derechos compensatorios siendo así que, a primera vista, ésta supone una pérdida de bienestar para la economía. Por consiguiente, la defensa de los derechos compensatorios requiere una argumentación que explique por qué debería aceptarse el lastre que supone para la economía una restricción del comercio. El argumento que se suele aducir para justificar ese tipo de intervención gira en torno a la presencia de algunos tipos de externalidades o deficiencias del mercado. En el caso de las medidas contra el dumping y las subvenciones, debe tenerse en cuenta, además, que las ventas se realizan a precios inferiores a los costos, con la intención estratégica de eliminar la competencia a fin de poder ejercer prácticas de fijación monopolística de precios en el futuro. Las argumentaciones en torno a esas cuestiones han proliferado en la bibliografía sobre este particular. A los efectos del presente Informe, baste decir que los efectos potencialmente restrictivos de los recursos contra las subvenciones (tanto multilaterales como compensatorios) pueden significar mayor o menor bienestar para los países exportadores e importadores y que los efectos de ese bienestar pueden ir en dirección opuesta en esas dos categorías de países.

Para obtener un recurso multilateral contra una subvención recurrible debe establecerse la existencia de un efecto desfavorable en el sentido del artículo 5 del Acuerdo SMC, a saber, daño a la rama de producción de otro Miembro (norma que también se aplica en el caso de las medidas compensatorias), perjuicio grave a los intereses de otro Miembro, o anulación o menoscabo de las ventajas directas o indirectas resultantes para otros Miembros del GATT. Además, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 6 del mencionado Acuerdo, puede establecerse la existencia de perjuicio grave sobre la base de alguna de las cuatro circunstancias siguientes: desplazamiento u obstaculización de otro Miembro en el mercado del Miembro que concede la subvención; desplazamiento u obstaculización de las exportaciones de otro Miembro al mercado de un tercer país; contención de la subida de los precios o reducción de los precios significativas, subvaloración de precios

[328] En el caso de una subvención prohibida, en el curso de la solución de la diferencia no es necesario probar la existencia de efectos desfavorables. El único requisito es probar que la medida se ajusta a la definición de subvención prohibida. El recurso multilateral obligatorio en el caso de una subvención prohibida es que el Miembro que concede esa subvención la retire sin demora. Sin embargo, cuando se trata de una subvención recurrible, es preciso probar los efectos desfavorables para el comercio en relación con un producto específico en un mercado concreto en el que los productos subvencionados compiten. El recurso multilateral para el caso de una subvención recurrible, a diferencia de las subvenciones prohibidas, es que el Miembro que concede esa subvención debe elegir entre retirar la subvención o eliminar los efectos desfavorables. En el último caso, el Miembro adoptaría alguna medida correctiva para contrarrestar los efectos desfavorables del comercio que se hubieran detectado (que, como se ha observado, se refieren a un producto específico en un mercado concreto) mientras la subvención en cuestión seguiría vigente (pudiendo también adjudicarse a otros productos y/o mercados respecto de los cuales no se hubiera alegado o probado la existencia de efectos desfavorables).

o pérdidas de ventas significativas en cualquier mercado; y el aumento de la participación en el mercado mundial del Miembro que otorga la subvención con respecto a un determinado producto primario o básico.

La jurisprudencia de la OMC en la práctica demuestra que no es fácil demostrar la existencia de esos efectos desfavorables. Teniendo en cuenta la dependencia de la cuantificación que refleja ese artículo y el proceso de reunión de información sobre el perjuicio grave previsto en el Anexo V del Acuerdo, los datos y los análisis cuantitativos han tenido gran importancia en el procedimiento de los grupos especiales. Uno de los asuntos fundamentales hasta el momento, en el que se abordó el "perjuicio grave" por contención de la subida de los precios (párrafo 3 c) del artículo 6) y aumento de la participación en el mercado mundial (párrafo 3 d) del artículo 6) fue el de *Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (upland)*. En ese caso, el Brasil alegó que varios de los programas de ayuda del Gobierno de los Estados Unidos para los productores de algodón de ese país perjudicaban gravemente los intereses del Brasil en relación con el producto en cuestión. El Grupo Especial encargado del caso, al analizar la situación, adoptó el criterio de que los efectos empíricos de los programas de ayuda del Gobierno debían considerarse como un todo y no de forma individual.[329] Al realizar esa evaluación acumulativa de las subvenciones de que se trataba, el Grupo Especial reconoció que cualquier producto concreto puede verse afectado por una multiplicidad de subvenciones y que, desde la perspectiva de los intereses comerciales de otros Miembros, lo que importa es su efecto total.

4. SUBVENCIONES PARA APLICAR LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y LAS DISPOSICIONES DE LA OMC

En las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado enunciadas en el artículo 27 del Acuerdo SMC se especifican las condiciones en virtud de las cuales algunos países en desarrollo pueden aplicar subvenciones a la exportación de manufacturas; períodos de eliminación progresiva más amplios para las subvenciones a la exportación que no se ajustan al régimen y las supeditadas al empleo de insumos de origen nacional; restricciones a la utilización de recursos multilaterales contra las subvenciones de los Miembros en desarrollo, límites mínimos especiales para los niveles de subvención y los volúmenes comerciales en el contexto de las medidas en materia de derechos compensatorios impuestas a las exportaciones de los países en desarrollo, y la exención del cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Parte III del Acuerdo (subvenciones recurribles) respecto de la condonación de deuda, las subvenciones para cubrir los gastos sociales y las transferencias de responsabilidad, cuando están relacionadas con la privatización.

De la introducción del párrafo 1 del artículo 27, que dispone que las "subvenciones pueden desempeñar una función importante en los programas de desarrollo económico de los Miembros que son países en desarrollo", se desprende claramente que la razón de la existencia de las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado contenidas en el Acuerdo es permitir que los Miembros en desarrollo gocen de flexibilidad para utilizar las subvenciones como instrumento de desarrollo. No obstante, se sigue debatiendo la idoneidad de estas disposiciones sobre el trato especial y diferenciado. Por una parte se sostiene que las disposiciones son demasiado indulgentes respecto de la utilización de subvenciones que distorsionan el comercio, y por otra se afirma que son demasiado estrictas y limitan la capacidad de los países en desarrollo para alcanzar sus objetivos de desarrollo, en particular cuando han expirado determinados períodos de transición.

El llamamiento formulado por algunos Miembros en desarrollo solicitando una flexibilidad mayor y más prolongada para utilizar las subvenciones, en particular las subvenciones a la exportación, fue objeto de considerable atención durante el período de preparación de la Cuarta Conferencia Ministerial de Doha. En noviembre de 2001, los Ministros reunidos en Doha adoptaron una serie de decisiones en respuesta a este llamamiento. Una serie de decisiones se refiere al Anexo VII, en el que se enumeran algunos Miembros en desarrollo que pueden utilizar subvenciones a la exportación hasta que queden excluidos del Anexo sobre la base de criterios económicos específicos. En la otra serie de decisiones se estableció un mecanismo especial

[329] El Grupo Especial sostuvo también que, al examinar el impacto de las medidas, estaba autorizado a combinar las medidas sobre subvenciones prohibidas con las relativas a las subvenciones recurribles, habida cuenta de que la diferencia radicaba simplemente en que frente a una medida infractora cabe optar por diversas posibilidades de recurso.

de "vía rápida" que podían aplicar algunos Miembros en desarrollo que no figuran en el Anexo VII a fin de obtener prórrogas del período de transición para la utilización de subvenciones a la exportación con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 27 del ASMC.

En cuanto al Anexo VII, en las decisiones de los Ministros se interpretó que el límite del PNB por habitante se medía en dólares constantes de 1990 y se debía superar durante tres años consecutivos antes de que un Miembro enumerado quedara excluido del Anexo VII. Por consiguiente, las exclusiones tenderían a producirse algo más tarde, y de forma un poco menos brusca que antes de esta decisión. Además, las decisiones permiten que los Miembros que han quedado excluidos del Anexo VII sean readmitidos, y, por tanto, vuelvan a tener derecho a utilizar las subvenciones a la exportación, en el caso de que su PNB por habitante se sitúe por debajo del límite establecido.

Por lo que respecta a las prórrogas del período de transición para la eliminación de las subvenciones a la exportación previstas en el párrafo 4 del artículo 27, en la decisión adoptada por los Ministros en Doha se establecieron procedimientos de vía rápida con miras a conceder más tiempo y mayor previsibilidad a algunos Miembros en desarrollo (no enumerados en el Anexo VII) para que utilizaran determinadas subvenciones a la exportación. Las subvenciones a la exportación que suscitaban particular preocupación eran los incentivos fiscales ofrecidos en las zonas de elaboración para la exportación (ZEE) y los Miembros que solicitaban prórrogas habían sostenido que el proceso de prórroga anual previsto en el párrafo 4 del artículo 27 del ASMC simplemente era demasiado inseguro para que sus inversores pudieran tomar decisiones sobre inversiones a largo plazo. Los procedimientos de vía rápida respondían a estas preocupaciones al simplificar los criterios sustantivos para demostrar la necesidad de una prórroga, y al prever una continuación anual casi automática de las prórrogas otorgadas por un período de cinco años.

De conformidad con el párrafo 4 del artículo 27, la última fecha en la que un Miembro en desarrollo podía solicitar una prórroga era el 31 de diciembre de 2001[330], y las prórrogas que ha concedido el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias se refieren a determinados programas de subvenciones concretos. Las prórrogas se someten al examen anual del Comité. Consideradas en conjunto, las prórrogas otorgadas por el Comité se pueden dividir en tres categorías principales, según su fundamento jurídico:

- En primer lugar, algunas decisiones se basaban exclusivamente en los procedimientos especiales de vía rápida adoptados por los Ministros en noviembre de 2001 (documento G/SCM/39). Como se ha señalado anteriormente, en estas decisiones se establecen prórrogas anuales casi automáticas para el período de transición de ocho años previsto en el párrafo 2 b) del artículo 27 hasta finales de 2007.[331] Sólo los Miembros en desarrollo cuya participación en el comercio y cuyo PNB se situaran por debajo de los límites establecidos podían acogerse a estos procedimientos, y únicamente respecto de las subvenciones a la exportación en forma de exenciones totales o parciales de los impuestos nacionales y los derechos de importación.

- En segundo lugar, una decisión adoptada respecto de un único Miembro se basaba en los procedimientos especiales previstos en el documento G/SCM/39 y en el inciso 6 del párrafo 10 de la Decisión Ministerial de Doha sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación. La decisión establece las prórrogas anuales del período de transición previsto en el párrafo 2 b) del artículo 27 hasta finales de 2004, constituyendo los años civiles 2005 y 2006 el período final de dos años mencionado en el párrafo 4 del artículo 27.

- En tercer lugar, algunas decisiones se adoptaron con arreglo al párrafo 4 del artículo 27 únicamente. En estas decisiones se disponía una prórroga de un año para los programas especificados, constituyendo los años civiles 2004 y 2005 el período final de dos años señalado en el párrafo 4 del artículo 27.

330 Concretamente, en virtud de esta disposición, cualquier Miembro que considere necesario utilizar subvenciones a la exportación más allá del período de transición de ocho años (que terminó el 31 de diciembre de 2002) concedido a los Miembros en desarrollo no enumerados en el Anexo VII, entablará consultas con el Comité SMC a más tardar un año antes de que expire ese período, a saber, el 31 de diciembre de 2001.

331 Los procedimientos expuestos en el documento G/SCM/39 establecen que si no se solicita, o no se concede, la continuación de la prórroga del período de transición más allá de 2007, el Miembro en cuestión dispondrá del período final de dos años mencionado en la última frase del párrafo 4 del artículo 27 para eliminar las subvenciones de manera progresiva.

En el cuadro 40 se enumeran los Miembros de la OMC a los que se han concedido prórrogas en virtud de las tres categorías definidas anteriormente. También se consignan los programas para los que se han otorgado estas prórrogas. Es indudable que la utilización de este mecanismo indica la importancia de las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

Cuadro 40
Resumen de las prórrogas de las subvenciones a la exportación aprobadas

Prórrogas basadas en los procedimientos previstos en el documento G/SCM/39		
Miembro	**Medida**	**Documento**
Antigua y Barbuda	Artículo 172 de la Ley de Incentivos Fiscales (diciembre de 1975); Ley de Zonas de Elaboración y Libre Comercio, N° 12 de 1994	G/SCM/50; G/SCM/51
Barbados	Programa de Incentivos Fiscales; Desgravación por exportación; Desgravación por investigación y desarrollo; Incentivos a las empresas internacionales; Sociedades de Responsabilidad Limitada	G/SCM/52; G/SCM/53; G/SCM/54; G/SCM/55; G/SCM/56
Belice	Ley de Incentivos Fiscales; Ley de la zona franca industrial; Ley de zonas francas comerciales	G/SCM/57; G/SCM/58; G/SCM/59; G/SCM/60
	Programa de exenciones condicionales de derechos en virtud del Tratado de Chaguaramas	
Costa Rica	Régimen de Zonas Francas; Régimen de Perfeccionamiento Activo	G/SCM/61; G/SCM/62
Dominica	Programa de incentivos fiscales	G/SCM/63
El Salvador	Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, en su forma modificada	G/SCM/65
Fiji	Deducción de los beneficios de la exportación a corto plazo; Programa de fábricas y zonas de elaboración para la exportación; Ley del Impuesto sobre la Renta (Decreto de modificación sobre incentivos a la industria cinematográfica y audiovisual, de 2000)	G/SCM/66; G/SCM/67; G/SCM/68
Granada	Ley de Incentivos Fiscales N° 41 de 1974; Reglamento y Orden N° 37 de 1999; Ley de Empresas Calificadas N° 18 de 1978	G/SCM/69; G/SCM/70; G/SCM/71
Guatemala	Exoneración del impuesto sobre la renta, derechos arancelarios e impuestos a la importación para empresas bajo regímenes aduaneros especiales; Exoneración del impuesto sobre la renta, derechos arancelarios e impuestos a la importación para el proceso productivo en actividades de los administradores o usuarios de zonas francas; Exoneración del impuesto sobre la renta, derechos arancelarios e impuestos a la importación para el proceso productivo de las empresas comerciales e industriales que operan en la Zona de Libre Industria y Comercio	G/SCM/72; G/SCM/73; G/SCM/74
Jamaica	Ley de Fomento de las Industrias de Exportación; Ley de Zonas Francas de Jamaica; Ley de Empresas de Ventas en el Extranjero; Ley de Incentivos Industriales (Construcción de Fábricas)	G/SCM/75; G/SCM/76; G/SCM/77; G/SCM/78
Jordania	Exención parcial o total del impuesto sobre la renta para los beneficios procedentes de las exportaciones, de conformidad con la Ley N° 57 de 1985, en su forma modificada	G/SCM/79
Mauricio	Programa de fomento de las empresas de exportación; Programa de fomento de las empresas pioneras; Promoción de las exportaciones; Plan de puertos francos	G/SCM/80; G/SCM/81; G/SCM/82; G/SCM/83
Panamá	Registro Oficial de la Industria Nacional; Zonas Procesadoras para la Exportación	G/SCM/84; G/SCM/85
Papua Nueva Guinea	Artículo 45 de la Ley del Impuesto sobre la Renta	G/SCM/86
República Dominicana	Ley N° 8-90 que "fomenta nuevas zonas francas y el crecimiento de las existentes"	G/SCM/64
Saint Kitts y Nevis	Ley de Incentivos Fiscales N° 17 de 1974	G/SCM/90
Santa Lucía	Ley de Incentivos Fiscales N° 15 de 1974; Ley de Zonas Francas N° 10 de 1999; Ley de Microempresas y Pequeñas Empresas N° 19 de 1998	G/SCM/87; G/SCM/88; G/SCM/89
San Vicente y las Granadinas	Ley de Incentivos Fiscales N° 5 de 1982, en su forma modificada	G/SCM/91
Uruguay	Régimen de promoción de exportaciones de la industria automotriz	G/SCM/92
Prórrogas basadas en el documento G/SCM/39 y el inciso 6 del párrafo 10 del documento WT/MIN(01)/17		
Miembro	**Medida**	**Documento**
Colombia	Régimen de Zonas Francas; Sistema Especial de Importación - Exportación de Bienes de Capital y Repuestos (SIEX)	G/SCM/93; G/SCM/94
Prórrogas basadas sólo en el párrafo 4 del artículo 27 del ASMC		
Miembro	**Medida**	**Documento**
Barbados	Plan de Donaciones e Incentivos a la Exportación; Servicio de Redescuento por Exportación; Plan de Seguro de Créditos a la Exportación; Plan de Garantía de la Financiación de las Exportaciones	G/SCM/95; G/SCM/96; G/SCM/97; G/SCM/98
El Salvador	Ley de Reactivación de las Exportaciones	G/SCM/99
Panamá	Certificado de Abono Tributario	G/SCM/100
Tailandia	Administración de Polígonos Industriales de Tailandia; Programa de la Junta de Inversiones	G/SCM/101; G/SCM/102

Nota: Muchos de los documentos citados en el cuadro tienen también adiciones.

Como ya se ha dicho, en las prórrogas aprobadas ocupan un lugar destacado las medidas sobre subvenciones relacionadas con las zonas de elaboración para la exportación (ZEE). Durante mucho tiempo la utilización de las subvenciones a la exportación como instrumento de desarrollo ha suscitado controversias. Muchos países en desarrollo Miembros se muestran reacios a eliminar los incentivos a las inversiones relacionadas con la exportación que ofrecen gracias a las ZEE y de otras formas, por motivos de desarrollo y a causa de la preocupación que suscita la fuga de inversiones a lugares que ofrecen mejores incentivos. Buen número de países en desarrollo creen que las ZEE han desempeñado una función importante en su desarrollo.[332] Hay ejemplos de casos en que esas zonas han contribuido a la creación de empleo y la generación de ingresos en los países en desarrollo (Madani, 1999). Sólo por esta razón, los países en desarrollo ya están a favor de las zonas de elaboración para la exportación, pese a que a menudo las cifras correspondientes a las exportaciones netas han seguido siendo bajas (habida cuenta de que se importa una gran parte de los insumos), las concatenaciones regresivas limitadas y la inversión se ha concentrado en operaciones de baja tecnología. En algunos casos, estas zonas sí tienen consecuencias secundarias positivas por los efectos de demostración de los conocimientos empresariales que se copiaron y trasladaron a otras ramas de producción.

Ahora bien, no siempre se obtienen resultados positivos. Como se ha dicho, las subvenciones a la exportación pueden causar importantes distorsiones al comercio, contribuyendo poco o nada al desarrollo, al tiempo que es posible que inciten a los interlocutores comerciales a emprender acciones para anularlas, lo que hace que los desembolsos en concepto de subvención se conviertan en un despilfarro de recursos. Debe señalarse asimismo el riesgo de que, si el número de países que aplica las mismas políticas de subvención es suficientemente grande, la competencia entre los países que otorgan subvenciones reduzca o elimine los beneficios que de otro modo se podrían obtener. Hoekman et al. (2004) indican que esta competencia por las inversiones puede dar lugar a una transferencia de las rentas a poderosas empresas que pueden enfrentar a unos gobiernos contra otros. Además, las prácticas en materia de subvención pueden perjudicar a los países más pobres, que disponen de menos medios para hacer frente a los gastos financieros que conllevan.

Pese a que las razones esgrimidas en defensa de los beneficios que las subvenciones a la exportación aportan al desarrollo son contradictorias, varios países en desarrollo han formulado propuestas relativas al trato especial y diferenciado en diversos foros para que esas subvenciones se apliquen con total flexibilidad, en parte con miras a propiciar la expansión de las subvenciones a la exportación con programas de ZEE. Un argumento a favor de estas propuestas se basa en el objetivo de la diversificación de la actividad económica. Como ya se ha señalado, si bien en algunos casos las zonas de elaboración para la exportación pueden tener efectos positivos, se plantea la cuestión más general de saber si las subvenciones a la exportación son la medida política menos costosa para alcanzar este objetivo. Es probable que no sea así. Panagariya (2000) examina algunos casos registrados en Asia y América Latina donde los escasos resultados logrados no parecen justificar los gastos contraídos durante décadas de subvenciones a la exportación. En cambio, señala que tan pronto como se propició la liberalización del comercio y se aplicaron sólidas políticas macroeconómicas, las exportaciones progresaron, pese a que al mismo tiempo se produjo una reducción considerable de las subvenciones a la exportación. El autor cita a Nogues (1989), quien estudió las experiencias de varios países y concluyó que la diversificación de las exportaciones hacia las manufacturas se produjo en períodos en que predominaron regímenes de importación más abiertos y en que los tipos de cambio reales fueron relativamente estables. En cambio, la concesión de subvenciones a la exportación no era un elemento común a los países que obtuvieran buenos resultados. Descubrió que los países que otorgaban subvenciones tenían grandes costos de oportunidad e incurrían en un despilfarro adicional de recursos debido a las actividades de búsqueda de rentas inducidas en el sector privado.

Resulta difícil obviar por lo menos algunas de las pruebas empíricas en contra de la utilización de las zonas de elaboración para la exportación como instrumento para subvencionar las exportaciones. Esto no se debe interpretar como un argumento a favor de la eliminación de estas zonas, sino más bien a favor de la evaluación de medios alternativos para mantener el concepto de zonas de elaboración para la exportación, pero garantizando que los instrumentos e incentivos utilizados favorezcan el desarrollo y sean compatibles con las normas de la OMC. Keck y Low (2004) analizan algunas de las cuestiones relativas a la reglamentación de los

332 Véase Radelet (1999), que incluye referencias a estudios de casos de países en África, Asia y América Latina.

aspectos relacionados con las subvenciones a la exportación que plantean estas zonas mediante las normas de la OMC y se muestran optimistas en cuanto a las posibilidades de que disponen quienes adoptan las políticas para establecer medidas alternativas con menos probabilidades de infringir esas normas.

Volviendo a las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado del Acuerdo SMC, cabe señalar que, pese a que ofrecen considerable flexibilidad a los Miembros en desarrollo para utilizar las subvenciones, esta flexibilidad no es ilimitada. Así lo demuestra el hecho de que, en dos ocasiones, las exenciones previstas en el artículo 27 han sido objeto del proceso de solución de diferencias. En el asunto *Indonesia - Automóviles* el Grupo Especial determinó que el párrafo 3 del artículo 27 otorgaba inmunidad (durante un determinado período de transición) a los países en desarrollo frente a los obstáculos a las subvenciones para la sustitución de importaciones enunciadas en el Acuerdo SMC. No obstante, pese a que la inmunidad por lo que respecta a esas subvenciones se otorgaba sin condiciones a los Miembros en desarrollo, la inmunidad respecto de las subvenciones a la exportación dependía de condiciones adicionales. En particular, el párrafo 4 del artículo 27 estipulaba condiciones relacionadas con el desarrollo para la utilización de las subvenciones a la exportación y fijaba un límite al nivel de subvenciones a la exportación que podía mantenerse durante el período de transición establecido. En el asunto *Brasil - Aeronaves* el Grupo Especial determinó que si no se cumplían estas condiciones, entonces se aplicaba la prohibición establecida en el párrafo 1 a) del artículo 3.

Este razonamiento también atribuía la carga de la prueba a la parte demandante, que debía demostrar que no se cumplían las condiciones. En *Brasil - Aeronaves*, el Canadá (la parte reclamante) pudo demostrar que el Brasil no había satisfecho su obligación de abstenerse de aumentar el nivel de sus subvenciones a la exportación y eliminar las subvenciones de manera progresiva antes de que finalizara el período de transición de ocho años. No obstante, el Canadá no pudo probar que los programas de subvenciones no estuvieran "en consonancia con" las necesidades de desarrollo del Brasil, y que, por tanto, el Brasil debía haberlos eliminado en un plazo inferior a ocho años. Las recomendaciones del Grupo Especial basadas en estas conclusiones fueron ratificadas posteriormente por el Órgano de Apelación. Los términos utilizados por el Grupo Especial respecto de esta cuestión corresponden en buena parte a la información contenida en la Sección D del presente Informe. En particular, el Grupo Especial señaló que:

> "Podría haber varias razones por las que el otorgamiento de subvenciones a la exportación estuviese en consonancia con las necesidades de desarrollo del país Miembro en tal caso concreto. Por ejemplo, un país en desarrollo Miembro podría estar interesado en los posibles efectos tecnológicos de los descubrimientos secundarios del desarrollo y la producción del producto en cuestión, o bien tener la necesidad de establecer una sólida presencia y reputación comercial en los mercados extranjeros como trampolín para la introducción de productos con un valor añadido nacional mayor." (Informe del Grupo Especial, *Brasil - Aeronaves*, párrafo 7.92.)

5. LAS SUBVENCIONES Y EL PROGRAMA DE DOHA PARA EL DESARROLLO

En la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha, los Ministros acordaron el siguiente mandato para las negociaciones, contenido en el párrafo 28:

> "A la luz de la experiencia y de la creciente aplicación de estos instrumentos por los Miembros, convenimos en celebrar negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas previstas en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos y la eficacia de estos Acuerdos y sus instrumentos y objetivos, y teniendo en cuenta las necesidades de los participantes en desarrollo y menos adelantados. En la fase inicial de las negociaciones, los participantes indicarán las disposiciones, incluidas las disciplinas sobre prácticas que distorsionan el comercio, que pretenden aclarar y mejorar en la fase siguiente. En el contexto de estas negociaciones, los participantes también procurarán aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC con respecto a las subvenciones a la pesca, teniendo en cuenta la importancia de este sector para los países en desarrollo. Observamos que también se hace referencia a las subvenciones a la pesca en el párrafo 31."

Para enero de 2006 los Miembros habían emprendido tres procesos de negociación que se superponían. En primer lugar, indicaron de manera general las disposiciones de los dos Acuerdos que pretendían aclarar y mejorar en la fase siguiente de las negociaciones. En segundo lugar presentaron y examinaron propuestas que individualizaban y explicaban concretamente los problemas que a su juicio planteaban esas disposiciones y propusieron formas de resolverlos. En tercer lugar, actualmente presentan y examinan propuestas específicas en forma de textos jurídicos para abordar los problemas que tratan de resolver.

En el último informe del Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas, de 30 de noviembre de 2005, se señaló que las negociaciones sobre las cuestiones relacionadas con las subvenciones horizontales avanzaban a un ritmo relativamente más lento que las negociaciones sobre medidas antidumping y compensatorias. Hasta esa fecha, de un total de 55 propuestas presentadas al Grupo, sólo 4 se referían a las normas en materia de subvenciones horizontales. Desde entonces, se han presentado algunas propuestas adicionales y entre las cuestiones que se ha determinado que podrían ser objeto de negociación, cabe mencionar la definición de subvención, la especificidad, las subvenciones prohibidas, el perjuicio grave, los créditos a la exportación, y las garantías de créditos a la exportación y la asignación de los beneficios, así como el trato especial y diferenciado.

La idea que transmiten las propuestas relativas a las subvenciones y medidas compensatorias formuladas en las negociaciones es parecida a las ideas en que se fundan la mayoría de los argumentos que se exponen en el presente Informe, a saber, lograr un equilibrio adecuado entre disciplinas estrictas en materia de subvenciones con efectos de distorsión del comercio y flexibilidad en la utilización de las subvenciones con objeto de alcanzar los objetivos nacionales en situaciones de deficiencias del mercado. Algunos Miembros consideran que deben reforzarse las disciplinas contenidas en el Acuerdo SMC a fin de que a los gobiernos nacionales les resulte más difícil utilizar subvenciones. Otros Miembros, en particular países en desarrollo, prefieren una mayor flexibilidad en la utilización de las subvenciones.

Hasta la fecha las disposiciones relativas a las subvenciones prohibidas y a determinados aspectos de la metodología en materia de medidas compensatorias son los temas que han despertado mayor atención. En la esfera de las subvenciones prohibidas, una de las cuestiones es si se amplía o no la lista y, en caso afirmativo, a qué instrumentos. Los Estados Unidos han señalado que una ampliación de esa lista sería, lógicamente "la siguiente etapa en la intensificación progresiva de las disciplinas relacionadas con la subvenciones".[333] La UE sostuvo la conveniencia de que se aclarase el párrafo 1 b) del artículo 3 del Acuerdo SMC, relativo a las subvenciones al contenido nacional, especialmente por lo que respecta a los programas en la esfera del "valor añadido". Australia y el Brasil plantearon cuestiones en cuanto a la interpretación de una supeditación *de facto* a la exportación[334], y el Brasil con respecto al trato de los créditos a la exportación y garantías de créditos a la exportación.[335] Cabe señalar a este respecto que se tiene interés en garantizar que la propensión a la exportación del beneficiario de la subvención no se considere como la única condición o la condición determinante para establecer si una subvención está supeditada o no a los resultados de la exportación.[336] En cuanto a las medidas compensatorias, las propuestas se refieren a la transferencia del beneficio[337], y a determinados aspectos procesales y metodológicos.[338]

En algunas propuestas se lamenta la expiración del párrafo 1 del artículo 6 relativo al "perjuicio grave". No obstante, hay opiniones divergentes en cuanto al lugar que deberían ocupar las diversas disposiciones contenidas en ese artículo si se restableciera en el Acuerdo SMC. Hay quienes opinan que las subvenciones enumeradas en la lista deberían estar terminantemente prohibidas porque ya se ha reconocido que tienen importantes efectos de distorsión del comercio. Otros opinan que esas disposiciones deberían reintroducirse aproximadamente tal y como estaban, incluida la presunción refutable de perjuicio grave.[339]

333 Documento TN/RL/W/78 de la OMC.

334 Documento TN/RL/W/30 de la OMC.

335 Documento TN/RL/W/86 de la OMC.

336 Documento TN/RL/GEN/34 de la OMC.

337 Documento TN/RL/GEN/86 de la OMC.

338 Documentos TN/RL/GEN/93, TN/RL/GEN/96, TN/RL/GEN/45 de la OMC.

339 Documento TN/RL/GEN/14 de la OMC.

Las propuestas relativas al trato especial y diferenciado en el marco de las negociaciones sobre las normas se refieren al párrafo 1 del artículo 3, y los párrafos 1, 3, 4, 8, 9, 13 y 15 del artículo 27.[340] Con estas propuestas se pretende fundamentalmente lograr que los países en desarrollo tengan más posibilidades de utilizar subvenciones. Por ejemplo, una de las propuestas de modificación del párrafo 4 del artículo 27 del ASMC tiene por objeto suprimir el plazo para solicitar una prórroga destinada a utilizar las subvenciones a la exportación y elevar el umbral para su eliminación.

Por último, el mandato específico para las negociaciones en la esfera de las subvenciones a la pesca contenido en el párrafo 28 de la Declaración Ministerial de Doha reconoce que las disciplinas uniformes para todas las subvenciones pueden no ser eficaces en relación con los problemas específicos vinculados al sector pesquero. Según un informe del Presidente del Grupo de Negociación, la labor de elaboración de disciplinas en esa esfera sigue avanzando con lentitud. El Presidente también informó de que parece haber amplio acuerdo entre los participantes en que se deberían fortalecer las disciplinas relativas a las subvenciones en el sector pesquero, incluso mediante la prohibición de determinadas formas de subvenciones a la pesca que contribuyan al exceso de capacidad y la sobrepesca; las nuevas disciplinas deberían incluir disposiciones apropiadas y efectivas sobre trato especial y diferenciado.[341] Pese a ello, parece claro que no será fácil pasar de un acuerdo tan amplio a un texto más preciso y detallado sobre el alcance de las nuevas disciplinas. Entre las dificultades, cabe mencionar el grado de singularidad que debe atribuirse a las subvenciones a la pesca, en particular en el contexto de los "efectos desfavorables" y si es necesario o no ampliar la definición e interpretación de este concepto.

6. RESEÑA

En los Acuerdos de la OMC relacionados con las subvenciones se trata de lograr un equilibrio adecuado entre una intervención justificada mediante el recurso a las subvenciones con la finalidad de alcanzar los objetivos nacionales y compensar las diversas deficiencias del mercado, y los efectos de distorsión del comercio que pueden tener las subvenciones. A la hora de determinar si se ha alcanzado o no el equilibrio adecuado hay opiniones divergentes. Algunos consideran que las disciplinas quizás hayan ido demasiado lejos y constituyan una desventaja excesiva para los gobiernos nacionales, en particular los de los países en desarrollo. Otros estiman que con los diversos intentos por explicar las diferentes circunstancias en que se aplican políticas de subvención se ha creado una serie de normas insuficientemente definidas y de escasa eficacia. Este debate continuará en el contexto de la actual ronda de negociaciones y en los círculos académicos.

No obstante, debe reconocerse que las disposiciones de los Acuerdos de la OMC relativas a las subvenciones han contribuido considerablemente a incrementar la transparencia de las políticas de subvención y su impacto en las corrientes de comercio internacional. Las prescripciones en materia de notificación, cuando se cumplen, permiten observar el funcionamiento y el impacto de las políticas de subvención. Gracias a las normas, esas políticas son más previsibles y estables.

Como ocurre con todos los Acuerdos de la OMC, un criterio esencial para determinar la contribución general de las normas relativas a las subvenciones es la medida en que proporcionan a los países en desarrollo la oportunidad de alcanzar sus objetivos nacionales. Hemos sostenido que la constante presión que ejercen algunos países en desarrollo para obtener prórrogas del derecho de otorgar subvenciones a las manufacturas puede considerarse desde un punto de vista más amplio, basado en la posible contribución al desarrollo de determinadas prácticas en materia de subvenciones, en particular las menos orientadas a empresas específicas y más a la infraestructura. Esto exigiría que se advirtiera claramente del peligro que representan las subvenciones destructivas. Los gobiernos tendrían que hacer frente al peligro de que se adoptaran políticas de subvención que no aportaran nada al desarrollo y que pudieran incluso comprometer las oportunidades de desarrollo.

[340] Véanse las páginas 22 y 23 del documento TN/CTD/W/3/Rev.2 de la OMC.

[341] Documento TN/RL/15 de la OMC.

BIBLIOGRAFÍA

Acheson, K. y Maule, C. (2001) *Much Ado about Culture; North American Trade Disputes*, University of Michigan Press.

Acs, Z.J., Audretsch, D. y Feldman, M.P. (1994) 'R&D Spillovers and Recipient Firm Size', *Review of Economics and Statistics* 100, 1: 336-367.

Adams, R.H. (2000) 'Self-Targeted Subsidies: The Distributional Impact Of the Egyptian Food Subsidy System', mimeo, Washington, DC: Banco Mundial.

Agosin, M. (2002) 'Export performance in Chile: lessons for Africa', en Helleiner, G.K. (comp.) *Non traditional export promotion in Africa - Experience and Issues*', Helsinki: UNU/WIDER y Londres: Palgrave.

Ahmed, A.U., Rashid, S., Sharma, M. y Zohir, S. (2004) 'Food Aid Distribution in Bangladesh: Leakage and Operational Performance', Food Consumption and Nutrition Division (FCND) *Discussion Paper* N° 173, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C.: IFPRI. Disponible en línea en: http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp173.pdf. Consultado el 2 de marzo de 2006.

Aitken, B., Hanson, G. y Harrison, A. (1997) 'Spillovers, Foreign Investment and Export Behaviour', *Journal of International Economics* 4 (1-2): 103-132.

Alesina, A. y Angeletos, G. (2005) 'Fairness and Redistribution', *American Economic Review* 95, 4: 960-980.

Alston, J.M., Smith, V.H., Acquaye, A. y Hosseini, S. (1999) 'Least-cost cheap-food policies: some implications of international food aid', *Agricultural Economics* 20: 191-201.

Anderson, K. (1995) 'The Political Economy of Coal Subsidies in Europe', Centre for Economic Policy Research, *Discussion Paper* N° 1089.

– (2000) 'Agriculture's "multifunctionality" and the WTO', *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 44, 3: 475-494.

Anderson, K., Martin, W. y van der Mensbrugghe, D. (2005) 'Market and Welfare Implications of Doha Reform Scenarios' en Anderson, K. y Martin, W. (comp.) *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

APEC (Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico) (2000) 'Study Into the Nature and Extent of Subsidies in the Fisheries Sector of APEC Members Economies', Singapur: APEC. Disponible en línea en: www.apecsec.org.sg. Consultado el 2 de marzo de 2006.

Arrow, K. (1962) 'The economic implications of learning by doing', *Review of Economic Studies* 29: 155-173.

Audretsch, D. y Feldman, M.P. (2004) 'Knowledge Spillovers and the Geography of Innovation' en J. Vernon Henderson y Jacque Thisse, comp. *Handbook of Urban and Regional Economics*, volumen 4, Amsterdam: North Holland Publishing.

Bacchetta, M. y Jansen, M. (2003) *Adjusting to Trade Liberalization*, Ginebra: OMC.

Baffes, J., Cook, J.D. y de Gorter, H. (2005) 'Reforming the Measurement of Agricultural Support in the WTO', documento presentado en el simposio de verano del International Agricultural Trade Research Consortium titulado "Pressures for Agricultural Policy Reform: WTO Panels and the Doha Round Negotiations" Sevilla, España, 21 de junio de 2005.

Bagwell, K. y Staiger, R.W. (1988) 'The role of export subsidies when product quality is unknown', *Working paper* N° 2584, National Bureau of Economic Research.

– (2004) 'Subsidy Agreements', Working Paper No. 10292, National Bureau of Economic Research.

Balassa, B. y asociados (1971) *The structure of protection in developing countries*, Baltimore: Johns Hopkins U. Press para el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Baldwin, R. (1969) 'The case against infant-industry protection', *Journal of Political Economy* 77: 295-305.

Banco Mundial (1993) 'The East Asian miracle - Economic growth and public policy', *World Bank Policy Research Report*, Washington, DC: Banco Mundial y Oxford University Press.

– (2004) *World Development Report* (Informe sobre el desarrollo mundial), Washington, DC: Banco Mundial.

Bell, M., Ross-Larson, B. y Westphal, L.E. (1984) 'Assessing the performance of infant industries', *Journal of Development Economics* 16: 101-128.

Bénabou, R. y Tirole, J. (2005) 'Belief in a Just World and Redistributive Politics', *NBER Working Paper* N° 11208.

Bentham, J. (1789) *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation,* reimpresión de Clarendon Press, Oxford, 1996.

Bernard, A.B. y Jensen, J.B. (2004) 'Why some firms export', *Review of Economics and Statistics*, 86(2): 561-569.

Bernier, I. (2004) 'Content Regulation in the Audiovisual Sector and the WTO', en D. Gérardin y D. Luff (comp.) *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services*, Cambridge University Press.

Bhagwati, J. (1971) 'The Generalised Theory of Distortions and welfare', en J. Bhagwati et al. (comp.), *Trade, Balance of Payments, and Growth: Papers in International Economics in honour of Charles P. Kindleberger*, Amsterdam: North Holland.

Boss, A. y Rosenschon, A. (2002) 'Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung', *Kiel Discussion Papers* N° 392/393, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.

Boulanger, P. (2005) 'Les réalités de la distribution des subventions agricoles en France', Groupe d'Économie Mondiale Working Paper, París: Sciences Po. Disponible en: http://gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/subventions_agricoles.pdf. Consultado el 2 de marzo de 2006.

Bourgeois, Jacques H.J. (2001) 'EU Rules on State Aids and WTO Provisions on Subsidies Compared: The Case of State-Owned Banks' en C.D. Ehlermann y M. Everson (comp.) *European Competition Law Annual 1999: Selected Issues in the Field of State Aids*, Oxford: Hart Publishing.

Brander, J.A. (1995) 'Strategic Trade Policy', en G. Grossman y K. Rogoff. *Handbook of International Economics*, vol. III, Amsterdam: North Holland Press.

Brander, J.A. y Spencer, B.J. (1985) 'Export Subsidies and International Market Share Rivalry', *Journal of International Economics* 18: 83-100.

Bresnahan, T. (1986) 'Measuring the Spillovers from Technical Advance: Mainframe Computers in Financial Services', *American Economic Review* 76: 742-755.

Bruton, H.J. (1998) 'A reconsideration of import substitution', *Journal of Economic Literature* 36: 903-936.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) der Bundesrepublik Deutschland (2003) *Neunzehnter Subventionsbericht: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2002-2004*, Berlín: BMF. Disponible en línea en: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Downloads__3/21194__4,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Consultado el 19 de diciembre de 2005.

Busch, Marc L. (1999) *Trade Warriors: States, Firms, and Strategic-Trade Policy in High-Technology Competition*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Cadot, O., de Melo, J. y Olarreaga, M. (2003) 'The Protectionist Bias of Duty Drawbacks: Evidence from Mercosur' en *Journal of International Economics* 59: 161-182.

Cadot, O., Estevadeordal, A. y Suwa-Eisenmann, A. (2004) 'Rules of Origin as Export Subsidies', L'Institut national de la recherche économique (INRA), *Working Paper*, París: INRA. Disponible en línea en: http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/UR/lea/documents/wp/wp0405.pdf. Consultado el 1° de marzo de 2006.

Canada, C. (2004) 'Trends in U.S. Agricultural Export Credit Guarantee Programs and P.L. 480, Title I, FY1992-FY2002', CRS Report for Congress RL32278, Washington, DC: Congressional Research Service (CRS).

Cannock, G. (2001) *Telecom Subsidies: Output-Based Contracts for Rural Services in Peru,* Washington, DC: Banco Mundial.

Carter, A.C. y Wilson, W.W. (1997) 'Emerging differences in state grain trading: Australia and Canada', *Agricultural Economics* 16: 87-98.

Chang, H.-J. (2002) *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres: Anthem Press.

Chavas, J. y Holt, M.T. (1990) 'Acreage Decisions under Risk: The Case of Corn and Soybeans,' *American Journal of Agricultural Economics* 72 (agosto de 1990): 529-538.

Checchi, D., Ichino, A. y Rustichini, A. (1999) 'More Equal and Less Mobile? Education Financing and Intergeneration Mobility in Italy and in the U.S.', *Journal of Public Economics* 74: 351-393.

Christie, I.T. y Crompton, D.E. (2001) 'Tourism in Africa', *Africa Region Working Paper Series* N° 12, Washington, DC: Banco Mundial.

Clark, X., Dollar, D. y Micco, A. (2004) 'Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade', *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* 10353, Cambridge, MA: NBER. Disponible en: http://www.nber.org/papers/w10353. Consultado el 1° de marzo de 2006.

Clerides, S., Lach, S. y Tybout, J. (1998) 'Is learning by exporting important? Micro-dynamic evidence from Colombia, Mexico and Morocco', *Quarterly Journal of Economics* 113: 903-947.

Coase, R. (1960) 'The Problem of Social Cost', *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.

Coate, S. y Morris, S. (1995) 'On the Form of Transfers to Special Interests', *Journal of Political Economy* 103: 1210-1235.

Collie, D.R. (2000) 'State aid in the European Union: The prohibition of subsidies in an integrated market', *International Journal of Industrial Organization* 18: 867-884.

Comisión Europea (CE) (2001) 'Sobre determinados aspectos jurídicos vinculados a las obras cinematográficas y a otras producciones del sector audiovisual', Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM(2001)534 final, Bruselas, 26.9.2001. Bruselas: Comisión Europea.

– (2002a) 'Vademecum Community Rules on State Aid', Bruselas: Comisión Europea.

– (2002b) 'Commission publishes indicative figures on the distribution of direct farm aid', *Press Release MEMO/02/198*, Bruselas: Comisión Europea. Disponible en línea en: http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/02/198. Consultado el 2 de marzo de 2006.

– (2004a) 'Trigésimo tercer informe financiero sobre la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) - Ejercicio de 2003', *Documento COM(2004)715 final*, Bruselas: Comisión Europea. Disponible en línea en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/finrep03/es.pdf. Consultado el 2 de marzo de 2006.

– (2004b) 'XV Informe anual sobre la ejecución de los fondos estructurales', COM(2004)721 final, Bruselas: Comisión Europea.

– (2005a) 'State Aid Scoreboard', COM(2005)147 final, Bruselas: Comisión Europea.

– (2005b) 'Organizaciones comunes de los mercados agrícolas'. Disponible en línea en: http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/s04004.htm. Consultado el 2 de marzo de 2006.

Congressional Research Service (CRS) (2004) 'Trends in U.S. Agricultural Export Credit Guarantee Programs and P.L. 480, Title I, FY1992-FY2002', *CRS Report for Congress* RL32278, Washington, DC: Congressional Research Service (CRS).

Cortright, J. y Mayer, H. (2001) 'High Tech Specialization: A Comparison of High Technology Centers', *The Brooking Institution Survey Series*, Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.

Cox, A. (2002) 'OECD Work on Defining and Measuring Subsidies in Fisheries', mimeo, París: OCDE.

De Ferranti, D., Perry, P., Lederman, D. y Maloney, W. (2002) *De los recursos naturales a la economía del conocimiento: comercio y calidad del empleo*, Washington, DC: Banco Mundial.

De Gorter, H., Ingco, M.D. e Ignacio, L. (2004) 'Domestic Support: Economics and Policy Instruments', en: Ingco, M.D. y Nash, J.D. (comp.) (2004) *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*, Washington, DC: Banco Mundial.

Devarajan, S. y Swaroop, V. (1998) 'The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance', mimeo, Washington, DC: Banco Mundial.

Diakosavvas, D. (2002) 'How to Measure the Level of Agricultural Support: Comparison of the Methodologies Applied by OECD and WTO' en *China in the Global Economy: Agricultural Policies in China After WTO Accession*, París, OCDE, páginas 217-245.

Diamond, P. y Mirrlees, J. (1971) 'Optimal Taxation and Public Production', *American Economic Review* 61, 1: 8-27.

Díaz-Bonilla, E. y Tin, J. (2002) 'That was Then but this is Now: Multifunctionality in Industry and Agriculture', *TMD Discussion Paper* N° 94, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Dixit, A.K. y Kyle, A.S. (1985) 'The Use of Protection and Subsidies for Entry Promotion and Deterrence', *American Economic Review* 75: 139-151.

Eaton, J. y Grossman, G. (1986) 'Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly', *Quarterly Journal of Economics* 101: 383-406.

ECOTEC (2003) *Ex Post Evaluation of Objective 1 for the period 1994-1999*, Birmingham, Reino Unido.

Ehlermann, C.D. y Everson, M. (1999) *European Competition Law Annual 1999: Selected Issues in the Field of State Aids*, Robert Schuman Centre y European University Institute, Oxford: Hart Publishing.

Ethier, W.J. (1982) 'Decreasing Costs in International Trade and Frank Graham's Argument for Protection', *Econometrica* 50: 1243-1268.

Evenson, R. y Westphal, L.E. (1995) 'Technological change and technology strategy', en Behrman, J. y Srinivasan, T.N. (comp.) *Handbook of Development Economics*, vol. 3A, Amsterdam: North Holland.

Fernández, R. y Rogerson, R. (1994) 'On the Political Economy of Educational Subsidies', Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department, *Staff Report* 185.

Filges T., Kennes, J., Larsen B. y Tranæs, T. (2003) 'Equity-Efficiency Trade-off in a Frictional Labor Market: The Case of Education Subsidies', mimeo. Disponible en línea en: http://www.johnkennes.dk/papers/ranking.pdf. Consultado el 1° de marzo de 2006.

Flatters, F. (2005) *The Economics of MIDP and the South African Motor Industry*, manuscrito, Kingston, Ontario: Queen's University.

FMI (2005) 'IMF Country Report No. 05/411', People's Republic of China: 2005 Article IV consultations - Staff Report.

Francois P. y van Ypersele, T. (2002) 'On the protection of Cultural Goods', *Journal of International Economics* 56: 359-369.

Francois, J., van Meijl, H. y van Tongeren, F. (2003) 'Trade Liberalization and Developing Countries under the Doha Round', *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper* N° 4032

– (2005) 'Trade Liberalization in the Doha Development Round', *Economic Policy* 20, 42: 349 - 391.

Freeman, F. y Roberts, I. (1999) '"Multifunctionality": A Pretext for Protection?', *Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics Current Issues* 99, 3: 1-6.

Freinkman, L, Gyulumyan, G. y Kyurumyan, A. (2003) 'Quasi-Fiscal Activities, Hidden Government Subsidies, and Fiscal Adjustment in Armenia', *Armenian International Policy Research Group Working Paper* N° 03/06, Washington, DC: Banco Mundial.

Fujita, M., Krugman, P. y Venables, A. (2001) *The Spatial Economy* Cambridge, MA: MIT Press.

Gardner, B. (1996) 'The Political Economy of U.S. Export Subsidies for Wheat' en Anne O. Krueger, (comp.) *The Political Economy of American Trade Policy*, Chicago: University of Chicago Press, páginas 291-331.

Glaeser, E.L. (2005) 'Inequality', *NBER Working Paper* N° 11511.

Goodwin, B.K., Mishra, A.K. y Ortalo-Magné, F. (2004) 'Landowners' Riches: The Distribution of Agricultural Subsidies' manuscrito no publicado, School of Business, University of Wisconsin-Madison. Disponible en línea en: http://research.bus.wisc.edu/fom/documents/lr-latest.pdf. Consultado el 2 de marzo de 2006.

Gottschalk, P. y Spolaore, E. (2002) 'On the Evaluation of Income Mobility', *Review of Economic Studies* 69: 191-208.

Gropp, L., Hallam, T. y Manion, V. (2000) 'Single-desk Marketing: Assessing the Economic Arguments', *Productivity Commission Staff Research Paper*, AusInfo, Canberra: Productivity Commission.

Grossman, G. (1990) 'Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence', *OECD Economic Studies*, N° 14, París: OCDE.

Grossman, G. y Helpman, E. (1994) 'Protection for Sale', *American Economic Review* 84, 4: 833-850.

– (2002) *Special Interest Politics*, Cambridge, MA: MIT Press.

Grossman, G. y Mavroidis, P. (2003) 'United States - Imposition of Countervailing Duties on Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the United Kingdom: Here today, gone tomorrow? Privatization and the Injury Caused by Non-recurring subsidies', en Horn, H. y Mavroidis, P. (comp.), *WTO Case Law of 2001*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, páginas 170-200.

Grossman, G.M. y Horn, H. (1988) 'Infant-industry protection reconsidered: the case of informational barriers to entry', *Quarterly Journal of Economics* 103: 767-787.

Gruber, H. (1998) 'Learning by doing and spillovers: further evidence for the semiconductor industry', *Review of industrial organization* 13(6): 697-711.

Hallak, J.C. y Levinsohn, J. (2004) 'Fooling ourselves: evaluating the globalization and growth debate', *Working Paper* 10244, Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research.

Hansen, J.D., Jensen, C., y Madsen, E.S. (2003) 'The establishment of the Danish windmill industry - Was it worthwile ?', *Review of World Economics* 139(2): 324-347.

Harberger, A.C. (1962) 'The Incidence of the Corporation Income Tax', *Journal of Political Economy* 70: 215-240.

Hardin, G. (1968) 'The Tragedy of the Commons', *Science* 162: 1243-1248.

Hartman, R., Huq, M. y Wheeler, D. (1997) 'Why Paper Mills Clean Up: Determinants of Pollution Abatement in Four Asian Countries', *Policy Research Working Paper* N° 1710, Washington DC: Banco Mundial.

Hausmann, R. y Rodrik, D. (2003) 'Economic development as self-discovery', *Journal of Development Economics* 72: 603-633.

Helleiner, G.K. (2002) (comp.) *Non traditional export promotion in Africa - Experience and Issues*, Helsinki: UNU/WIDER y Londres: Palgrave.

Hennessy, D. (1998) 'The Production Effects of Agricultural Income Support Policies under Uncertainty', *American Journal of Agricultural Economics* 80 (agosto de 1998): 46-57.

Hernández, Z. (2004) 'Industrial policy in East Asia: in search for lessons', Documento de antecedentes preparado para el "World Development Report 2005, A better investment climate for everyone" (Informe sobre el desarrollo mundial 2005, Un mejor clima de inversiones en beneficio de todos), Washington, DC: Banco Mundial.

Hertel, T. y Keeney, R. (2005) 'What's at Stake: The Relative Importance of Import Barriers, Export Subsidies and Domestic Support' en Anderson, K. y Martin, W. (comp.) *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Washington, DC: Banco Mundial, 37-62.

Hillman, A. (1989) *The Political Economy of Protection*, Chur: Harwood Academic Publishers.

Hinkle, L., Herrou-Aragon, A. y Kubota, K. (2003) 'How far did Africa's first generation trade reforms go?', *Africa Region Working Paper Series*, N^{OS} 58a y 58b, Washington, DC: Banco Mundial.

Hoddinott, J., Cohen, M. y Bos, M.S. (2003) 'Redefining the Role of Food Aid', International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC: IFPRI.

Hoekman, B., Michalopoulos, C. y Winters, L.A. (2004) 'Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO: Moving Forward After Cancun', *World Economy* 27: 481-506.

Hoekman, B., Ng, F. y Olarreaga, M. (2004) 'Agricultural Tariffs or Subsidies: Which Are More Important for Developing Countries?', *World Bank Economic Review* 18, 2: 175-204.

Hoff, K. (1997) 'Bayesian learning in an infant industry model', *Journal of International Economics* 43: 409-436.

Horstmann, I. y Markusen, J. (1986) 'Up the Average Cost Curve: Inefficient Entry and the New Protectionism', *Journal of International Economics* 20: 225-248.

Hospers, G.-J. y Beugelsdijk, S. (2002) 'Regional Cluster Policies: Learning by Comparing?', *Kyklos* 55,3: 381-402.

Hranaiova, J., De Gorter, H. e Ingco, M. (2002), 'Perspectives on Agricultural Export State Trading Enterprises in the WTO Trade Negotiations', Agriculture and Rural Development (ARD) Programme, Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en línea en: http://www.agtradepolicy.org/output/ resource/STE2.pdf. Consultado el 2 de marzo de 2006.

Imbs, J. y R. Wacziarg (2003) 'Stages of diversification', *American Economic Review* 93(1): 63-86.

Ingco, M. y Ng, F. (1998) 'Distortionary Effects of State Trading in Agriculture: Issues for the Next Round of Multilateral Trade Negotiations', mimeo.

Ingco, M.D. y Nash, J.D. (2004) 'Food Security and Agricultural Trade Policy Reform' en Ingco M.D. y J.D. Nash (comp.) *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*, Banco Mundial y Oxford University Press.

Irwin, D.A., y Klenow, P.J. (1994) 'Learning-by-doing spillovers in the semiconductor industry', *Journal of Political Economy* 102(6): 1200-1227.

Irwin, D.A. y Pavcnik, N. (2001) 'Airbus versus Boeing Revisited: International Competition in the Aircraft Market', *NBER Working Paper* 8648.

Jaffe, A.B. (1989) 'Real Effects of Academic Research', *American Economic Review* 79, 5: 957-970.

Janeba E. (2003) 'International Trade and Cultural Identity', mimeo, University of Colorado.

Jarmin, R.S. (1994) 'Learning by doing and competition in the early rayon industry', *Rand Journal of Economics* 25(3): 441-454.

Johnson, H. (1965) 'Optimal Trade Intervention in the Presence of Domestic Distortions', en Baldwin *et al.*, *Trade, Growth and the Balance of Payments*, Amsterdam: North-Holland Press.

Josling, T.E. (1973) *Agricultural Protection: Domestic Policy and International Trade*, Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Kaufman, G. y Scott, K.E. (2000) 'Does Bank Regulation Retard or Contribute to Systemic Risk?', John M. Olin Program en *Law and Economics Working Paper* N° 211, Stanford Law School.

Keck, A. y Low, P. (2004) 'Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How?', *WTO Working Paper* ERSD-2004-03, Ginebra: OMC.

Kemnitz, A. (1999) 'Demographic Structure and the Political Economy of Education Subsidies', *Public Choice* 101, 3-4: 235-249.

Klinger, B. y Lederman, D. (2004) 'Discovery and development: an empirical exploration of "new" products', *Policy Research Working Paper* N° 3450, Washington, DC: Banco Mundial.

Laird, S., Cernat, L. y Turrini, A. (2003) 'Back to Basics: Market Access Issues in the Doha Agenda', UNCTAD/ DITC/TAB/Misc.9, Ginebra: UNCTAD. Disponible en línea en: http://www.unctad.org/en/docs//ditctabmisc9_ en.pdf. Consultado el 2 de marzo de 2006.

Lall, S. (2002) 'Selective policies for export promotion: lessons from the Asian Tigers', en Helleiner, G.K. (comp.) *Non-traditional export promotion in Africa: Experiences and issues*, Helsinki: United Nations University, New York: Palgrave Macmillan.

Larsson (2003) 'Miljösubventioner- en översikt av subventioner I Sverige mellan 1993 och 2000', Statistika centralyran.

Lederman, D. y Saenz, L. (2005) 'Innovation and Development Around the World, 1960-2000', *World Bank Policy Research Working Paper* 3774, Washington, DC: Banco Mundial.

Leguen de Lacroix, E. (2004) *La Política Agrícola Común en detalle*, Bruselas: Comisión Europea.

Levy, B. (1993) 'An institutional analysis of the design and sequencing of trade and investment policy reform', *World Bank Economic Review* 7(2): 247-262.

Lieberman, M.B. (1984) 'The learning curve, and pricing in the chemical processing industries', *Rand Journal of Economics* 15: 213-228.

List, F. (1841) *Das Nationale System der Politischen Oekonomie*, Stuttgart: J.G. Cotta'scher Verlag.

Little, I., Scitovsky, T. y Scott, M. (1970) 'Industry and trade in some developing countries', Londres: Oxford University Press para la OCDE.

London Economics (2004) 'Ex-post Evaluation of the Impact of Rescue and Restructuring Aid on the International Competitiveness of the Sector(s) Affected by Such Aid', Final Report to the European Commission - Enterprise Directorate-General.

Madani, D. (1999) 'A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones', *Policy Research Working Paper* WPS 2238, Washington DC: Banco Mundial.

Mayer, W. (1984) 'The infant-export industry argument', *Canadian Journal of Economics* XVII: 249-269.

McCorriston, S. y MacLaren, D. (2005) 'Single-desk state trading exporters', *European Journal of Political Economy* 21: 503-524.

– (2006) 'Do state trading exporters distort trade?', *European Economic Review*: de próxima publicación.

McIntosh, A.C. (2003) *Asian Water Supplies: Reaching the Urban Poor,* Manila: Banco Asiático de Desarrollo.

McIntosh, A.C. e Yniguez, C.E. (1997) *Second Water Utilities Data Book - Asian and Pacific Region*, Manila: Banco Asiático de Desarrollo.

Mehra, M.K., Sinha, M., y Sahu, S. (2004) 'Trade related subsidies - bridging the North-South Divide', *An Indian Perspective*, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

Melo, A. (2001) 'Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the Century', *IADB Research Department Working Paper* N° 459, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Meltzer, A. y Richard, S. (1981) 'A Rational Theory of the Size of Government', *Journal of Political Economy* 89(5): 914-927.

Messerlin, P. (2000) 'Regulating Culture: Has It 'Gone with the Wind', en *Achieving Better Regulation of Services*, Conference Proceedings, Australian National University, Canberra.

Milazzo M. (1998) 'Subsides in World Fisheries: A Re-examination', *World Bank Technical Paper* N° 406, Washington, DC: Banco Mundial.

Mishra, A.K., El-Osta, H.S., Morehart, M.J., Johnson, J.D., y Hopkins, J.W. (2002) 'Income, Wealth, and the Economic Well-Being of Farm Households', USDA, Economic Research Service, *Agricultural Economic Report* N° 812.

Mulligan y Sala-i-Martin (2003) 'Social Security, Retirement, and the Single-Mindedness of the Electorate', *NBER Working Paper* N° 9691.

Mussa, M. (1986) 'The adjustment process and the timing of trade liberalization' en Choksi, A.M., Papageorgiou, D. (comp.), *Economic Liberalization in Developing Countries,* Nueva York: Basil Blackwell, páginas 68-128.

Nash, C., Bickel, P., Friedrich, R., Link, H. y Stewart, L. (2002) 'The Environmental Impact of Transport Subsidies', OECD Workshop on Environmentally Harmful Subsidies, 7 y 8 de noviembre de 2002, París: OCDE.

Ndulu, B., Semboja, J. y Mbelle, A. (2002) 'Promoting non-traditional exports in Tanzania', en Helleiner, G.K. (comp.) *Non traditional export promotion in Africa - Experience and Issues*, Helsinki: UNU/WIDER y Londres: Palgrave.

Neary, J.P. (2000) 'R&D in Developing Countries: What Should Governments Do?' *CEP Discussion Paper* 0464, Londres: Centre for Economic Performance.

Neij, L., Andersen, P.D., Durstewitz, M., Helby, P., Hoppe-Kilper, M., y Morthorst, P.E. (2003) 'Experience curves: a tool for energy policy assessment', *IMES/EESS Report* N° 40, Lund, Suecia: University of Lund, Department of Technology and Society, Environmental and Energy Systems Studies.

Neven, D. y Seabright, P. (1995) 'European Industrial Policy: The Airbus Case', *Economic Policy* 21.

Nogues, J. (1989) 'Latin America's Experience with Export Subsidies', *World Bank Policy Research Working Paper* 182, Washington, DC: Banco Mundial.

Noland, M. y Pack, H. (2003) 'Industrial policy in an era of globalization', *Lessons from Asia*, Washington, DC: Institute for International Economics.

Nordström, H. y Vaughan, S. (1999) 'Trade and Environment', *Special Study* No. 4, Ginebra: OMC.

Observatorio Audiovisual Europeo y Banco Europeo de Inversiones (BEI) (2004) *Public Funding for Film and Audiovisual Work in Europe: A Comparative Approach*, Estrasburgo: EAO.

Odedokun, M. (2003) 'Economics and Politics of Official Loans versus Grants Panoramic Issues and Empirical Evidence', United Nations University (UNU), World Institute for Development Economics Research (WIDER), *Discussion Paper* N° 2003/04, Tokyo: UNU-WIDER.

Ohashi, H. (2004) 'Learning by doing, export subsidies, and industry growth: Japanese steel in the 1950s and 1960s', *CIRJE Discussion Paper* N° F-280, Tokyo: Center for International Research on the Japanese Economy. (De próxima publicación en *Journal of International Economics*.)

OIT (2003) *Empleo y política social en relación con las zonas francas industriales (ZFI)*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Okun, A.M. (1975) *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington, DC: Brookings Institution.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (1987) *National Policies and Agricultural Trade*, París: OCDE.

– (1998) *The Export Credit Arrangement: Achievements and Challenges 1978-1998*, París: OCDE.

– (2000a) *An Analysis of Officially Supported Export Credits in Agriculture,* COM/AGR/TD/WP(2000)91, París: OCDE.

– (2000b) A *Review of State Trading Enterprises in Agriculture in OECD Member Countries: An Inventory,* COM/AGR/APM/TD/WP(2000)19, París: OCDE.

– (2000c) *A Review of State Trading Enterprises in Agriculture in OECD Countries,* COM/AGR/APM/TD/WP(2000)18, París: OCDE.

– (2000d) 'Transition to Responsible Fisheries: Economic and Policy Implications', París: OCDE.

– (2001a) *Innovative Clusters: Drivers of National Innovation Systems*, París: OCDE.

– (2001b) *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*, París: OCDE.

– (2001c) *State Trading Enterprises in Agriculture*, París: OCDE.

– (2001d) 'Review of Fishery in OECD Countries: Country Statistics 1998-99', París: OCDE.

– (2002a) 'OECD Workshop on Environmentally Harmful Subsidies' París, 7 y 8 de noviembre de 2002.

– (2002b) *Export Credits Activities in 2002*, París: OCDE.

– (2003a) *Farm Household Incomes: Issues and Policy Responses,* París: OCDE. Disponible en línea en: http://www1.oecd.org/publications/e-book/5103011E.PDF. Consultado el 2 de marzo de 2006.

– (2003b) 'Environmental Aspects of Fishery Subsidies', de A. Cox preparado para OECD Technical Expert Meeting Environmentally Harmful Subsidies, SG/SD(2003)12, París: OCDE.

– (2003c) 'Universal Service Obligations and Broad Band', Working Party on Telecommunication and Information Services Policies, París: OCDE.

– (2003d) 'Review of Fishery in OECD Countries: Country Statistics 2000-2002', París: OCDE.

– (2004a) 'Leveraging Telecommunication Policies for Pro-poor Growth: Universal Access Funds with Minimum-Subsidy Auctions', DCD/DAC/POVNET(2004)13.

– (2004b) *A Review and Analysis of Export Competition Measures* COM/AGR/TD/WP(2004)51, París: OCDE.

– (2004c) *Arrangement on Officially Supported Export Credits,* TD/PG(2004)12, París: OCDE.

– (2005a) *The OECD Agriculture, Fisheries and Food Programme*, París: OCDE.

– (2005b) Statistics on Export Credit Activities (up to and including the year 2003), TD/ECG(2004)16/FINAL, París: OCDE.

– (2005c) *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard*, París: OCDE.

– (2005d) *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*, París: OCDE.

– (2005e) *Producer and Consumer Support Estimates: OECD Database 1986-2004 User's Guide*, París: OCDE.

– (2005f) *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005*, París: OCDE.

– (2005g) *Decoupling - Policy Implications*, AGR/CA/APM(2005)22/FINAL, París: OCDE.

– (2005h) 'Financial Support in OECD Fisheries: Implication for Sustainable Development', Draft Report AGR/FI(2005)5.

– (2005i) 'Review of Fishery in OECD Countries: Country Statistics 2001-2003', París: OCDE.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2001). 'Procedimientos de información y obligaciones de consulta en virtud de los principios de la FAO sobre colocación de excedentes: Guía para los Estados Miembros del Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes de la FAO', Roma: FAO. Disponible en línea en: http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/y1727s/y1727s00.htm. Consultado el 2 de marzo de 2006.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (1998a), "Servicios audiovisuales - Nota de antecedentes de la Secretaría", S/C/W/40.

– (1998b) "Normas del GATT/OMC sobre subvenciones y ayudas otorgadas en la industria pesquera", WT/CTE/W/80.

– (1999) "Normas del GATT/OMC sobre subvenciones y ayudas otorgadas en la industria pesquera: Actualización de las notificaciones de conformidad con el Acuerdo SMC" WT/CTE/W/80/Add.1.

– (2001) "Normas del GATT/OMC sobre subvenciones y ayudas otorgadas en la industria pesquera: Actualización de las notificaciones de conformidad con el Acuerdo SMC", WT/CTE/W/80/Add.2.

– (2002a) 'Environmental Database for 2001', WT/CTE/EDB/1, Ginebra: OMC.

– (2002b) "Utilización por los Miembros de categorías de la ayuda interna, subvenciones a la exportación y créditos a la exportación – Documento de antecedentes de la Secretaría", TN/AG/S/1, RESTRICTED, Ginebra: OMC.

– (2004) *Informe sobre el Comercio Mundial 2004*, Ginebra: OMC.

– (2005a) *Examen de las Políticas Comerciales: Jamaica*, Ginebra: OMC.

– (2005b) "Base de datos sobre medio ambiente para 2002", WT/CTE/EDB/2, Ginebra: OMC.

– (2005c) *Informe sobre el Comercio Mundial 2005*, Ginebra: OMC.

– (2005d) "Compromisos en materia de subvenciones a la exportación - Nota de la Secretaría", TN/AG/S/8/Rev.1, Ginebra: OMC.

– (2005e) "Programa de Trabajo de Doha: Declaración Ministerial - Adoptada el 18 de diciembre de 2005". WT/MIN(05)/DEC, Ginebra: OMC.

Organización Mundial del Turismo (2005) *Tourism Market Trends - Africa 2004*, Madrid: Organización Mundial del Turismo.

Oxfam (2004) 'Spotlight on subsidies: Cereal injustice under the CAP in Britain, *Oxfam Briefing Paper* 55. Disponible en línea en: http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/ downloads/bp55_subsidies.pdf. Consultado el 2 de marzo de 2006.

– (2005) 'Goliat contra David: Quién gana y pierde con la PAC en España y en los países pobres', *Informe de Intermón Oxfam* N° 4. Disponible en línea en: http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/520/dc170305_Goliat_%20contra_%20David%20.pdf. Consultado el 2 de marzo de 2006.

Pack, H. y Saggi, K. (2006) 'The case for industrial policy: a critical survey', The World Bank *Policy Research Working Paper* N° 3839, Washington, DC: Banco Mundial.

Panagariya, A. (2000) 'Evaluating the Case for Export Subsidies', *Policy Research Working Paper* 2276, Development Research Group, Washington, DC: Banco Mundial.

PNUMA (2001) "Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion" de G. Porter.

– (2003) 'Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing their Impact and Designing Policy Reforms', *United Nations Publication*. Disponible en línea en: http://www.unep.ch/etu/Publication/energySubsidies/Energysubreport.pdf. Consultado el 6 de marzo de 2006.

– (2004) *Global Environmental Output*. Disponible en línea en: http://www.unep.org/geo/yearbook/yb2004/. Consultado el 1° de marzo de 2006.

Productivity Commission (Australian Government) (2004) 'Trade & Assistance Review 2003-04, Annual Report Series 2003-04', Canberra.

Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2005) *Informe Anual: 2004*, Roma: PMA.

Radelet, S. (1999) 'Manufactured Exports, Export Platforms, and Economic Growth', Consulting Assistance on Economic Reform (CAER) II *Discussion Paper* N° 43, Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.

Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Belknap Press.

Rodríguez, E. (2002) 'Costa Rica: policies and conditions for export diversification', en Helleiner, G.K. (comp.) *Non traditional export promotion in Africa - Experience and Issues*, Helsinki: UNU/WIDER y Londres: Palgrave.

Rodríguez-Clare, A. (2004) 'Microeconomic interventions after the Washington consensus', *Working Paper Series* 524, Research Department, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

– (2005) *Coordination failures, clusters and microeconomic interventions*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Rodrik, D. (1993) 'Trade and industrial policy reform in developing countries: a review of recent theory and evidence', en Behrman, J. y T.N. Srinivasan (comp.) *Handbook of Development Economics*, vol. III, Amsterdam: North Holland.

– (1995) 'Taking trade policy seriously: export subsidization as a case study in policy effectiveness', en Deardorff, A., J. Levinson, y R. Stern (comp.) *New Directions in Trade Theory*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

– (1996) 'Coordination failures and government policy: a model with applications to East Asia and Eastern Europe', *Journal of International Economics* 40(1-2): 1-22.

– (2002) 'Trade Policy Reform as Institutional Reform', en Hoekman, B. Mattoo, A. y English, P. (comp.) *Development, Trade, and the WTO*, Washington, DC: Banco Mundial.

– (2004) 'Industrial policy for the twenty-first century', *CEPR Discussion Paper* N° 4767, Londres: Centre for Economic Policy Research.

Rosen, A.K. (2005) 'The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies and Export Promotion', *CEPR Discussion Paper* 4953, Londres: Centre for Economic Policy Research.

Roy, M. (2005) 'Audiovisual Services in the Doha Round; '*Dialogue de Sourds*', the Sequel?', *Journal of World Investment & Trade* 6, N° 6.

Schluep, I. y De Gorter, H. (2000) 'The Definition of Export Subsidies and the Agreement on Agriculture', mimeo, Center for Agricultural and Rural Development, Department of Economics, Iowa State University (ISU), Ames, Iowa: ISU.

Schweinberger, Albert G. (2003) 'Special Economic Zones in Developing and/or Transition Economies: A Policy Proposal', *Review of International Economics* 11,4: 619-629.

Scoppola, M. (2003) 'Trade Distortions When the Government Supports the Exporter: A Comparison Between a State Trading Enterprise and a Private Trader', Documento presentado en la Conferencia Internacional titulada "Agricultural policy reform and the WTO: Where are we heading?", Capri, 23 a 26 de junio de 2003.

Secretaría del GATT (1994) *Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales: Los textos jurídicos*, Ginebra: Secretaría del GATT.

Seringhaus, F.H.R. y Botschen, G. (1991) 'Cross-National Comparison of Export Promotion Services: The Views of Canadian and Austrian Companies', *Journal of International Business Studies* 22,1: 115-133.

Shapiro, H. y Taylor, L. (1990) 'The State and industrial strategy', *World Development* 18(6): 861-878.

Shaw, D.J. y Singer, H.W. (1996) 'A future food aid regime: implications of the Final Act of the Uruguay Round', *Food Policy* 21 (4/5): 447-460.

Simpson, R. (2006) 'Universal Access in the Water and Sanitation Sector', documento presentado en OECD-World Bank Fifth Services Experts Meeting, París, 3 y 4 de febrero.

Solanes, M. (2006) 'Efficiency, Equity and Liberalization of Water Services in Buenos Aires, Argentina', documento presentado en OECD-World Bank Fifth Services Experts Meeting, París, 3 y 4 de febrero.

Soludo, C. (1998) 'Economic policy-making in Africa: a case study of strategic and selective industrial policies', documento marco para un análisis comparativo de varios países.

Steenblik, R. (2003) 'Subsidy measurement and classification: developing a common framework', Capítulo 3 en *Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges*, París: OCDE.

Steenblik, R.P. y Coroyannakis, P. (1995) 'Reform of coal policies in Western and Central Europe: implications for the environment', *Energy Policy* 23(6): 537-54.

Steenblik, R.P. y Wigley, K.J. (1990) 'Coal policies and trade barriers', *Energy Policy* 18(5): 351-69.

Stiglitz, J. (1993) 'The role of the state in financial markets', en Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993, Washington DC: Banco Mundial.

– (1996) 'Some lessons from the East Asian miracle', *World Bank Research Observer* 11(2): 151-177.

Subramanian, A. y Roy, D. (2001) 'Who can explain the Mauritian miracle: Meade, Romer, Sachs, or Rodrik?', *IMF Working Paper* N° 01/116, Washington, DC: FMI.

Swire, P. (1996) 'The Race to Laxity and the Race to Undesirability: Explaining Failures in Competition Among Jurisdictions in Environmental Law', *Yale Journal on Regulation*, marzo de 1996.

Sykes, A.O. (2003) 'The Economics of WTO Rules on Subsidies and Countervailing Measures', *John M. Olin Law & Economics Working Paper* N° 186, The Law School, University of Chicago.

Thompson, W. (2001) 'Ayuda alimentaria en el contexto de las negociaciones de la OMC sobre Agricultura', Documento preparado para la Mesa Redonda de la FAO en Ginebra sobre algunas cuestiones en el contexto de las negociaciones de la OMC sobre agricultura, en particular la ayuda alimentaria, Ginebra, 30 de noviembre de 2001. Disponible en línea en: http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/005/Y3733S/y3733s06.htm. Consultado el 2 de marzo de 2006.

Thornton, R.A. y Thompson, P. (2001) 'Learning from experience and learning from others, an exploration of learning and spillovers in wartime shipbuilding', *American Economic Review* 91(5): 1350-1368.

Tokarick, S. (2005) 'Who Bears the Cost of Agricultural Support in OECD Countries?' *The World Economy* 28, 4: 573-593.

Trajtenberg, M. (1989) 'The Welfare Analysis of Product Innovations with an Application to Computed Tomography Scanners', *Journal of Political Economy* 97: 444-479.

Tybout, J. (2000) 'Manufacturing firms in developing countries: how well do they do and why?', *Journal of Economic Literature* 38(1): 11-43.

United States General Accounting Office (GAO) (2001) *Office of Management and Budget: Regulations for Air Carrier Guarantee Loan Program Under Section 101(a)(1) of the Air Transportation Safety and System Stabilization Act*. Disponible en línea en: http://www.gao.gov. Consultado el 2 de marzo de 2006.

USDA (1999) *Agricultural Economics and Land Ownership Survey*, Washington, DC: USDA.

Valentini, L. (2005) 'Environmental Quality Provision and Eco-Labelling: Some Issues', *WTO Staff Working Paper* ERSD-2005-02, Ginebra: OMC.

van Beers C. y de Moor, A. (2001) *Public Subsidies and Policy Failures: How Subsidies Distort the Natural Environment, Equity and Trade and How to Reform Them*, Cheltenham: Edward Elgar.

Veeman, M., Fulton, M. y Larue, B. (1999) 'International Trade in Agricultural and Food Products: The Role of State Trading Enterprises', Economic and Policy Analysis Directorate (EPAD) Publication # 1998E, Ottawa, Ontario: Agriculture and Agri-Food Canada. Disponible en línea en: http://www.agr.gc.ca/spb/rad-dra/publications/internatrd/internatrd_e.pdf. Consultado el 2 de marzo de 2006.

Vercammen, J. (1998) 'Export credit as a mechanism for price discrimination', *Canadian Journal of Economics*, 31: 279-294.

Vousden, N. (1990) *The Economics of Trade Protection*, Cambridge: Cambridge University Press.

Water Utility Partnership (WUP) (2003) *Better Water and Sanitation for the Urban Poor: Good Practice from Sub-Saharan Africa,* Water Utility Partnership for Capacity Building: Kenya.

Watson, R., Crawford, M. y Farley, S. (2003) 'Strategic Approaches to Science and Technology in Development', *Policy Research Working Paper* 3026, Washington, DC: Banco Mundial.

Webb, P. (2003) 'Los alimentos como ayuda: tendencias, necesidades y retos en el Siglo XXI', Programa Mundial de Alimentos (PMA), *Documento especial* N° 14, Roma: PMA.

Wellenius, B. (2002) 'Closing the Gap in Access to Rural Communications: Chile 1995-2002', *World Bank Discussion Paper* N° 430.

Wilson, J.D. (1996) 'Capital Mobility and Environmental Standards: Is there a Theoretical Basis for a Race to the Bottom?' en Bhagwati, J. y Hudec, R.E. (comp.) *Fair Trade and Harmonization,* vol. 1, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos y Londres, Reino Unido: The MIT Press.

Winters, L.A. (2000) 'La política comercial en cuanto política de desarrollo: cincuenta años de experiencia como base', documento presentado en la X UNCTAD - Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI, Bangkok, 12 de febrero de 2000.

Winters, L.A., McCulloch, N. y McKay, A. (2004) 'Trade liberalization and poverty: the evidence so far', *Journal of Economic Literature* 42: 72-115.

Young, C.E. y Westcott, P.C. (2000) 'How Decoupled is U.S. Agricultural Support for Major Crops?', *American Journal of Agricultural Economics* 82 (agosto de 2000): 762-767.

Zimmerman, M.B. (1982) 'Learning effects and the commercialization of new energy technologies: the case of nuclear power', *Bell Journal of Economics* 13: 297-310.

NOTAS TÉCNICAS

1. COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS GEOGRÁFICOS Y DE OTRO TIPO

a) Regiones

América del Norte: Bermudas, Canadá, Estados Unidos de América, México y territorios de América del Norte n.e.p.

América del Sur y Central y el Caribe: Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay, y otros países y territorios de América del Sur y Central y del Caribe n.e.p.

Europa: países de la Unión Europea (25): Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca y Suecia; y otros países de Europa, que comprenden: otros países de Europa Occidental: Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein, y territorios de Europa Occidental n.e.p.; y otros países de Europa Sudoriental: Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Rumania, Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Montenegro y Turquía, y territorios de Europa n.e.p.

Comunidad de Estados Independientes (CEI): Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Federación de Rusia, Georgia, Kazajstán, Moldova, República Kirguisa, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

África, subdividida en *África Septentrional*: Argelia, Egipto, Jamahiriya Árabe Libia, Marruecos y Túnez; y *África Subsahariana*, que comprende: *África Occidental*: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo; *África Central*: Burundi, Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda, y Santo Tomé y Príncipe; *África Oriental*: Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Mauricio, República Unida de Tanzanía, Seychelles, Somalia, Sudán y Uganda; y *África Meridional*: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia, Zimbabwe, y territorios de África n.e.p.

Oriente Medio: Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Iraq, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Qatar, República Árabe Siria, República Islámica del Irán, Yemen, y otros países y territorios del Oriente Medio n.e.p.

Asia, subdividida en *Asia Occidental*: Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka; y *Asia Oriental (incluida Oceanía)*: Australia; Brunei Darussalam; Camboya; China; Fiji; Filipinas; Indonesia; Islas Salomón; Japón; Kiribati; Macao, China; Malasia; Mongolia; Myanmar; Nueva Zelandia; Papua Nueva Guinea; Región Administrativa Especial China de Hong Kong (Hong Kong, China); República de Corea; República Democrática Popular Lao; Samoa; Singapur; Tailandia; Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu (Taipei Chino); Tonga; Tuvalu; Vanuatu; Viet Nam; y otros países y territorios de Asia y el Pacífico n.e.p.

b) Acuerdos de integración regional

AELC: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

ASEAN/AFTA: Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

CARICOM: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, y Trinidad y Tabago.

CCG: Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar.

CEEAC: Angola, Burundi, Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda, y Santo Tomé y Príncipe.

CEDEAO: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

CEMAC: Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial y República Centroafricana.

COMESA: Angola, Burundi, Comoras, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Namibia, República Democrática del Congo, Rwanda, Seychelles, Sudán, Swazilandia, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela.

MCCA: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

SAARC/SAPTA: Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

SADC: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzanía, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe.

TLCAN: Canadá, Estados Unidos de América y México.

UE (25): Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca y Suecia.

UEMOA: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo.

c) Otros grupos

ACP: Angola, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Dominica, Eritrea, Etiopía, Fiji, Gabón, Gambia, Ghana, Granada, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Jamaica, Kenya, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mauritania, Micronesia, Mozambique, Namibia, Nauru, Níger, Nigeria, Niue, Palau, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Dominicana, República Unida de Tanzanía, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Suriname, Swazilandia, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad y Tabago, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zambia y Zimbabwe.

Países menos adelantados: Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzanía, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen y Zambia.

Seis países comerciantes del Asia Oriental: Hong Kong, China; Malasia; República de Corea; Singapur; Tailandia; y Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu (Taipei Chino).

El término "países" se utiliza con frecuencia para hacer referencia a los Miembros de la OMC, a pesar de que algunos Miembros no son países en el sentido usual del término, sino que se trata oficialmente de "territorios aduaneros". La definición de grupos geográficos y de otro tipo empleada en el presente informe no implica expresión de opinión alguna por parte de la Secretaría sobre la condición jurídica de ningún país o territorio, sobre la delimitación de sus fronteras ni sobre los derechos y obligaciones de ningún Miembro de la OMC respecto de los Acuerdos de la OMC. Los colores, fronteras, denominaciones y clasificaciones que figuran en los mapas de la presente publicación no implican, por parte de la OMC, ningún juicio sobre la condición jurídica o de otro tipo de ningún territorio, ni constituyen una aprobación o aceptación de ninguna frontera.

En el presente informe, se denomina "América del Sur y Central" a América del Sur y Central y el Caribe, y "Taipei Chino" al Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu.

ANTERIORES PUBLICACIONES DEL INFORME SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL

2003

Tema principal:

Comercio y desarrollo

- La función del comercio y la política comercial en el proceso de desarrollo
- El Programa de Doha para el Desarrollo

Ensayos temáticos:

- Características de la evolución del comercio Sur-Sur en el período 1990-2001
- Precios de los productos básicos distintos de los combustibles
- Acuerdos comerciales regionales

2004

Tema principal:

Coherencia

Ensayos temáticos:

- Las preferencias no recíprocas y el sistema multilateral del comercio
- La liberalización del comercio de servicios mediante el movimiento temporal de las personas físicas
- Indicaciones geográficas

2005

Tema principal:

El comercio, las normas comerciales y la OMC

Ensayos temáticos:

- La economía cuantitativa en el sistema de solución de diferencias de la OMC
- Comercio de servicios de transporte aéreo
- La deslocalización de servicios: hechos recientes y perspectivas