

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