

## 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 Korke, 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
 <b>II LAS SUBVENCIONES, EL COMERCIO Y LA OMC</b>		
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 porcentaje 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
<b>RECUADROS</b>		
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 Multimediales 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 <sub>2</sub>	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 Multimedia
MGA	Medida Global de la Ayuda
MITI	Ministerio de Comercio Exterior e Industria
MSC	Supercorredor Multimedia 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 comerciados 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 acostumbra 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 trascienden 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 extrema 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 disminuyeron 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 sinnúmero 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 inhibitorio 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 acarrearán 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.