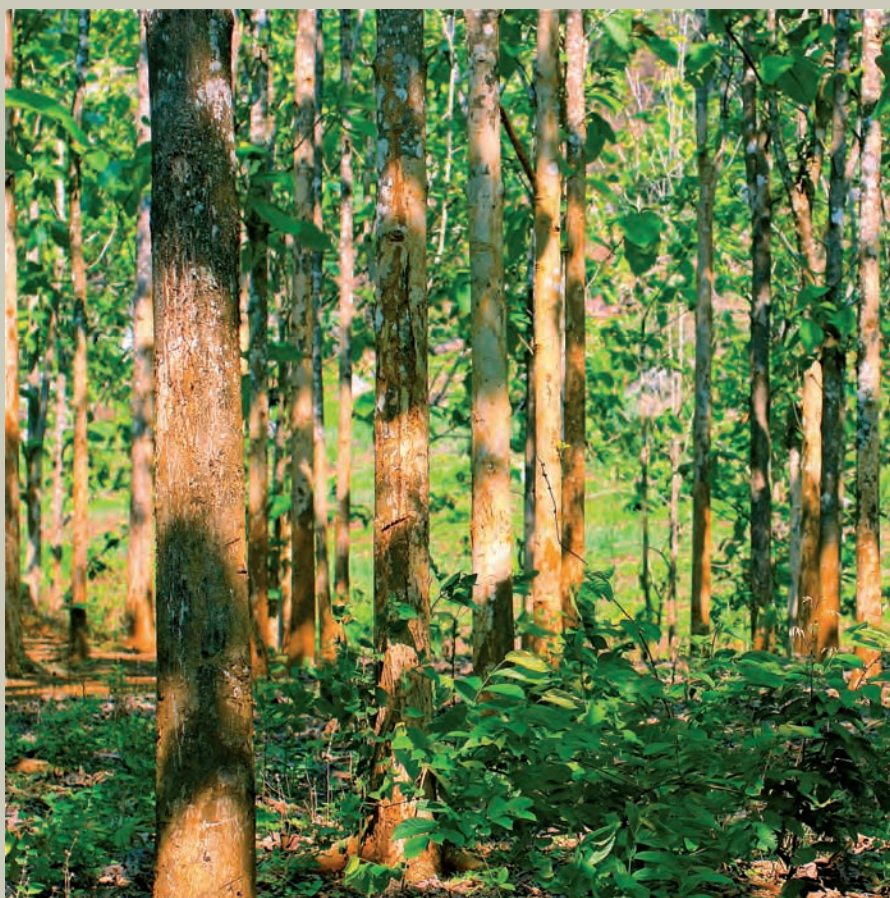


Informe sobre el Comercio Mundial 2010

El comercio de recursos naturales



¿Qué es el Informe
sobre el Comercio
Mundial?

El Informe sobre el Comercio Mundial es una publicación anual que tiene por finalidad facilitar una mayor comprensión de las tendencias del comercio, las cuestiones de política comercial y el sistema multilateral de comercio.

Cómo utilizar
este informe

El Informe sobre el Comercio Mundial 2010 se divide en dos grandes partes. La primera contiene un breve resumen de la situación del comercio en 2009-2010 y la segunda se centra especialmente en el tema de los recursos naturales.

Para saber más

Sitio Web de la OMC: www.wto.org
Consultas de carácter general:
enquiries@wto.org
Tel.: +41 (0)22 739 51 11

Índice

Agradecimientos y Descargo de responsabilidad	2
Prefacio del Director General	3
Resumen	5
I La situación del comercio en 2009-2010	18
II El comercio de recursos naturales	38
A Introducción	40
B Recursos naturales: definiciones, estructura del comercio y globalización	44
1. Definiciones y características esenciales de los recursos naturales	46
2. Corrientes comerciales de recursos naturales e indicadores conexos	54
3. Modalidades del comercio de recursos naturales	59
4. Recursos naturales: la globalización y el debate intelectual	63
5. Conclusiones	70
C La teoría del comercio y los recursos naturales	72
1. La teoría del comercio y la distribución de los recursos	74
2. La teoría del comercio y la agotabilidad de los recursos: el problema de los suministros finitos	75
3. La teoría del comercio y la agotabilidad de los recursos: el problema del acceso libre	81
4. Los recursos naturales y el problema de las externalidades ambientales	87
5. La maldición de los recursos naturales	91
6. Los recursos naturales y la volatilidad de los precios	97
7. Conclusiones	107
D Política comercial y recursos naturales	112
1. Instrumentos de política comercial y otros instrumentos de política en los sectores de recursos naturales	114
2. Política comercial, distribución de los recursos y agotabilidad	123
3. Política comercial y agotabilidad: el problema del libre acceso	130
4. Externalidades de los recursos naturales y política ambiental	136
5. Economía política de la política comercial en sectores de recursos naturales	138
6. Abundancia de recursos nacionales e integración regional	141
7. Conclusiones	147
E Los recursos naturales, la cooperación internacional y la reglamentación del comercio	160
1. El comercio de recursos naturales y las normas de la OMC	162
2. Otras normas de derecho internacional, y los recursos naturales	176
3. Cuestiones relacionadas con el comercio que afectan a los recursos naturales: desafíos pendientes	183
4. Conclusiones	196
F Conclusiones	200
Apéndice estadístico	204
Bibliografía	229
Notas técnicas	240
Glosario	244
Abreviaturas y símbolos	245
Lista de gráficos, cuadros, recuadros y mapas	247
Miembros de la OMC	251
Informe sobre el Comercio Mundial de años anteriores	252

Agradecimientos

El *Informe sobre el Comercio Mundial 2010* ha sido elaborado bajo la dirección general del Director General Adjunto Alejandro Jara y supervisado por Patrick Low, Director de la División de Estudios Económicos y Estadística. Los autores principales del Informe son Marc Bacchetta, Cosimo Beverelli, John Hancock, Alexander Keck, Gaurav Nayyar, Coleman Nee, Roberta Piermartini, Nadia Rocha, Michele Ruta, Robert Teh y Alan Yanovich. También han aportado contribuciones escritas Marc Auboin, Mireille Cossy y James Windon. Las estadísticas comerciales fueron facilitadas por el Grupo de Estadística de la División de Estudios Económicos y Estadística, bajo la coordinación de Hubert Escaith, Julia de Verteuil, Andreas Maurer y Jürgen Richtering.

Aishah Colautti ayudó en la preparación del material gráfico y Paulette Planchette preparó la Bibliografía con la ayuda de Véronique Bernard. Prestaron ayuda para la investigación Tushi Baul, Edoardo Campanella, Sandra Hanslin, Joelle Latina, Shrey Metha, Heiner Mikosch, Silvia Palombi y Xue Wen. Otras Divisiones de la Secretaría de la OMC formularon observaciones valiosas sobre los textos del Informe en las distintas fases de su elaboración. Los autores expresan en particular su gratitud a varios miembros de la División de Agricultura y Productos Básicos, la Secretaría del Órgano de Apelación, el Instituto de Formación y Cooperación Técnica, la División de Asuntos Jurídicos, la División de Acceso a los Mercados, la División de Normas, la División de Comercio y Medio Ambiente, la División de Comercio de Servicios y la División de Examen de las Políticas Comerciales.

Las siguientes personas ajenas a la Secretaría de la OMC también formularon observaciones útiles sobre versiones anteriores: Frank Asche, Ken Ash, Morvarid Bagherzadeh, Paul Collier, Graham Davis, K. Michael Finger, David Hartridge, Luis Diego Herrera, Arjen Hoekstra, Lutz Killian, Jeonghoi Kim, Jorge Miranda, Hildegunn Kyvik Nordås, Cédric Pène, Juan Robalino, Raed Safadi, Carl Christian Schmidt, Yulia Selivanova, Martin Smith, Robert Staiger, Scott Taylor, Frank Van Tongeren y Anthony Venables.

Paulette Planchette, de la División de Estudios Económicos y Estadística, en estrecha colaboración con Anthony Martin, Serge Marin-Pache, Heather Sapey-Pertin y Helen Swain de la División de Información y Relaciones Exteriores, estuvo a cargo de la producción del Informe. Los traductores de la División de Servicios Lingüísticos, Documentación y Gestión de la Información trabajaron arduamente para cumplir plazos estrictos.

Este año la Secretaría de la OMC ha organizado un debate en una página Web acerca del tema del Informe sobre el Comercio Mundial 2010. Se ha ocupado de la gestión de esta página Web Michele Ruta, con la ayuda de Edoardo Campanella y Joelle Latina, en colaboración con Anthony Martin. Aproximadamente 90 personas procedentes del mundo académico, instituciones, organizaciones no gubernamentales y el sector privado han contribuido con artículos y observaciones estimulantes y útiles.

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.

Prefacio del Director General



En el *Informe sobre el Comercio Mundial 2010* se examina el comercio de recursos naturales, un tema que reviste una importancia creciente en las relaciones comerciales internacionales. Los recursos naturales son la base de una gran parte de la actividad económica, constituyen un componente básico de muchas economías y su participación en el comercio mundial es cada vez mayor. Una serie de características singulares de los recursos naturales explican la razón por la que ocupan un lugar especial en el análisis de la economía, de la economía política y de las políticas.

Los recursos naturales suelen concentrarse en un número relativamente pequeño de lugares en el mundo. Esto da la oportunidad de un intercambio comercial rentable entre las naciones. Al mismo tiempo, como los recursos naturales son tan esenciales para muchas actividades económicas, el acceso adecuado a dichos recursos se considera en todas partes como un interés nacional vital. Quienes poseen recursos naturales no siempre desean comerciar con ellos, pues prefieren explotarlos en el país y utilizarlos como base de la diversificación y el desarrollo económicos. Cuando varían las condiciones que subyacen a la oferta y la demanda de recursos naturales –lo que ha ocurrido en los últimos años con muchos recursos y es probable que siga ocurriendo–, los intereses nacionales encontrados pueden ser causa de tensiones políticas.

Otra característica importante de los recursos naturales es que son por naturaleza limitados –como los combustibles fósiles– o agotables. Cuando son renovables pero agotables –como los productos pesqueros y los bosques– pueden llegar a ser limitados como consecuencia de la explotación excesiva. En el caso de los recursos limitados y renovables al mismo tiempo, las políticas actuales son indisolubles de las perspectivas de las generaciones futuras. El ritmo de extracción o explotación de los recursos naturales es un elemento fundamental. Esta realidad aumenta la complejidad del análisis de política y refuerza la necesidad de una cooperación internacional.

La utilización y el consumo de recursos naturales crean también frecuentemente situaciones en las que los precios de mercado no reflejan plenamente los costos o beneficios de la actividad económica. Esto da lugar a lo que los economistas denominan externalidad, una deficiencia del mercado que sólo se puede corregir mediante una intervención política. Dicha intervención podría comportar también en ciertos casos una innovación institucional. Una característica de algunos recursos naturales es el libre acceso, cuando los derechos de propiedad están mal definidos. La explotación de un recurso de este tipo por una persona incide en las perspectivas de explotación de todos los demás y no es raro ver que un recurso se agote cuando se persigue un interés personal en el contexto de un mercado deficiente y una regulación insuficiente. Ésta es una externalidad clásica. La mayor parte de las externalidades relacionadas con los recursos naturales suelen ser negativas, como el daño causado al medio ambiente

por la combustión de combustibles fósiles. Con frecuencia, estos efectos se dejan sentir más allá de las fronteras y no pueden afrontarse eficazmente sin una actuación conjunta de las naciones.

A veces, los recursos naturales dominan economías enteras planteando retos de política especiales. Esto ocurre con mayor frecuencia en los países en desarrollo más pequeños. En estas condiciones, los tipos de políticas que aplica el gobierno de una nación marcan la diferencia entre sufrir la denominada maldición de los recursos naturales o promover con éxito el desarrollo.

Con el tiempo, hemos constatado que los precios de los recursos naturales pueden ser mucho más inestables que los de los demás productos. La volatilidad de los precios tiene costos económicos porque produce incertidumbre. Dificulta la planificación y hace que los ingresos fluctúen, perjudicando a personas, empresas y países. Hay medidas que se pueden tomar para contrarrestar la inestabilidad de los precios y también formas de que las partes afectadas puedan quedar al margen de los efectos de esa inestabilidad. Pero la adopción de medidas oficiales sin cooperación frente a los aumentos de precios no sirven, muchas veces, más que para agravar la inestabilidad.

Las características de los mercados de recursos naturales pueden hacer que las políticas comerciales habituales sean problemáticas. Aunque es cierto, sin duda, que el comercio de recursos naturales beneficia con frecuencia a todos cuantos lo practican, puede resultar arriesgado confiar ciegamente en las prescripciones tradicionales para conseguir una mayor apertura del comercio. Cuando se producen fallos en el mercado y no se toman medidas para corregirlos, la intensificación del comercio puede reforzar los efectos negativos del mal funcionamiento de los mercados. El aumento de los intercambios comerciales en una situación de libre acceso puede agravar el problema de la explotación excesiva. Pueden destruirse hábitats si la gestión de los recursos es inadecuada y el comercio acelera los cambios en el uso de la tierra. Los países en los que los recursos naturales dominan la economía tienen mayor riesgo de sufrir la maldición de los recursos naturales si el comercio no sirve más que para aumentar la dependencia de los recursos naturales.

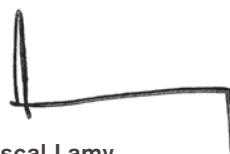
La mayor parte de estos argumentos no guardan relación con la conveniencia del comercio, sino que se refieren a la necesidad de que el comercio esté acompañado de políticas nacionales y normas mundiales que aborden las particularidades de los mercados de recursos naturales. Además, la apertura al comercio puede tener efectos favorables específicos en los mercados de recursos naturales. El comercio puede respaldar adelantos tecnológicos que mejoren la gestión de los recursos, puede ofrecer a las economías que dependen de los recursos la posibilidad de diversificarse y desarrollar nuevas industrias y, al crear vínculos entre los mercados, puede ser un medio de luchar contra la volatilidad de los precios.

Si la relación entre el comercio y los recursos naturales es complicada por naturaleza, no puede sorprender que estas dificultades repercutan en la política comercial. El Informe dedica una amplia sección al análisis de las diferentes políticas que afectan al comercio, a la relación que existe entre estas políticas y a la forma en que afectan al bienestar económico. Aunque la aplicación de aranceles está menos extendida en los sectores de recursos naturales que en otros mercados de mercancías, las políticas internas que inciden en la producción y el consumo pueden tener efectos muy similares a las políticas comerciales cuando predomina un recurso natural en las exportaciones o importaciones. Las políticas que afectan a las exportaciones son más comunes en los sectores de los recursos naturales que en los demás sectores. También las subvenciones son muy habituales.

Entre las medidas que afectan al comercio de recursos naturales, las subvenciones y las políticas relativas a la exportación parecen ser las que plantean más dificultades. Las subvenciones pueden ser instrumentos útiles para solucionar deficiencias del mercado y modificar las estructuras de incentivos de una manera que permita conseguir mejores resultados. Sin embargo, también pueden empeorar las cosas. Todo depende del tipo de subvenciones que concedan los gobiernos y de si responden a razones de bienestar común o a presiones de grupos reducidos de intereses. Los gobiernos pueden utilizar los impuestos y restricciones a la exportación con finalidades muy distintas, como diversificar la economía y estabilizar los precios internos, para contrarrestar la progresividad arancelaria en los países importadores y gestionar las externalidades ambientales, pero, al mismo tiempo, también pueden hacer aumentar los precios mundiales y desplazar las "rentas" económicas que origina la escasez. Este tipo de políticas de empobrecimiento del vecino reducen el bienestar económico, aumentan las tensiones comerciales y pueden dar lugar a medidas de retorsión.

Como se explica en el Informe, las normas del GATT/OMC no se elaboraron teniendo en mente los mercados de recursos naturales como objetivo principal. Muchas de las normas inciden en el comercio de recursos naturales, pero algunas de ellas pueden dar lugar a interpretaciones opuestas y, en algunos casos, a litigios, y no abarcan todos los aspectos de las realidades políticas que rodean al comercio de recursos naturales. Además, muchos otros acuerdos intergubernamentales al margen de la OMC contienen normas pertinentes para el comercio de recursos naturales y esta combinación no siempre es totalmente coherente.

El Informe trata de aclarar, esclarecer y favorecer un debate que, en realidad, ya se está desarrollando en distintas formas, incluso a través de las propuestas de negociación de la Ronda de Doha. Entiendo que no sólo hay margen para compromisos de negociación beneficiosos para todos que abarquen el comercio de recursos naturales, sino también que el hecho de no abordar estas cuestiones creará tensiones cada vez mayores en las relaciones comerciales internacionales. Unas normas comerciales bien pensadas son esenciales para que el comercio sea beneficioso, y también son necesarias para cumplir objetivos como la protección del medio ambiente y la gestión apropiada de los recursos naturales en el contexto nacional. Mi observación final, que no sorprenderá a nadie, es que aumentaríamos enormemente las posibilidades de actuar de forma positiva en esta esfera si consiguiéramos concluir sin tardanza la Ronda de Doha.



Pascal Lamy
Director General

Resumen

Sección A: Introducción

Los recursos naturales representan una proporción significativa y cada vez mayor del comercio mundial y, si se gestionan adecuadamente, pueden proporcionar una diversidad de productos que contribuyen en gran medida a mejorar la calidad de la vida humana. También plantean problemas especiales para los encargados de formular políticas.

La extracción y utilización de los recursos naturales deben conciliar las necesidades de las generaciones presentes y futuras. La forma de gestionarlos tiene importantes repercusiones en el medio ambiente y en la durabilidad de esos recursos. Su desigual distribución entre los países y la frecuente volatilidad de sus precios pueden ser causa de tensiones internacionales. Además, a medida que la producción mundial vuelve a crecer tras la crisis financiera y la recesión mundial, lo más probable es que los precios de los recursos naturales vuelvan a subir.

Varias características específicas de los recursos naturales influyen en la forma en que se lleva a cabo su comercio y en la naturaleza de las normas que lo rigen. Debido a la divergencia de los intereses internacionales e intergeneracionales propia del comercio de recursos naturales es particularmente importante que existan normas comerciales transparentes, previsibles, bien pensadas y equitativas. Las normas inadecuadas o mal aceptadas entrañan el riesgo de agudizar las actitudes nacionalistas respecto de los recursos naturales cuando las políticas comerciales están determinadas por las diferencias de poder entre los países y por políticas de empobrecimiento del vecino. En un mundo en el que los escasos recursos naturales disponibles deben preservarse y gestionarse con cuidado, las políticas comerciales poco cooperativas pueden tener efectos particularmente perjudiciales en el bienestar mundial.

En el Informe se examinan estas cuestiones con especial referencia a los recursos que son objeto de intercambio entre los países, como los recursos pesqueros y forestales, los combustibles y los productos mineros. Los productos agrícolas no se incluyen en el análisis ya que se cultivan más que se extraen del medio natural. Se examinan sólo brevemente otros recursos con los que no se comercia. Por ejemplo, en el informe se habla del agua, pero no como producto objeto de comercio, sino como insumo de otras mercancías. Los recursos naturales como el aire y la biodiversidad se examinan solamente en la medida en que se ven afectados por el comercio.

Véase la página 40.

Sección B: Recursos naturales: definiciones, estructura del comercio y globalización

Definiciones y características esenciales de los recursos naturales

Los recursos naturales son “materiales existentes en el entorno natural, que son a la vez escasos y económicamente útiles en la producción o el consumo, ya sea en estado bruto o tras haber sido objeto de un mínimo proceso de elaboración”. La mayoría de los recursos naturales tienen varias características importantes en común, por ejemplo su desigual distribución entre los países, su agotabilidad, sus externalidades (disfunciones del mercado que son efecto del consumo y/o la producción y que no se reflejan en los precios), el predominio en la producción y el comercio, y la volatilidad de los precios.

Distribución desigual

Unos pocos países controlan la oferta de algunos de los recursos naturales más importantes del mundo y por eso pueden ejercer su poder sobre los mercados. Como resultado pueden producirse fricciones comerciales, aunque el comercio puede propiciar una mayor eficiencia e incrementar el bienestar mediante la transferencia de recursos de las regiones en las que son relativamente abundantes a otras en que hay una escasez relativa.

Agotabilidad

Los recursos pueden ser no renovables (por ejemplo, los combustibles fósiles y los minerales metálicos) o renovables (por ejemplo, los recursos pesqueros y forestales y el agua), pero incluso los renovables pueden agotarse si se gestionan mal. Por eso es tan importante la ordenación. En algunos casos, el comercio puede contribuir al agotamiento de los recursos al acelerar su disminución.

Externalidades

La producción, el comercio y el consumo de recursos naturales pueden tener efectos negativos para quienes no participan en los mercados en los que se toman las decisiones económicas. El comercio puede agravar o mejorar las externalidades, ya sea incrementando los niveles de consumo o promoviendo una utilización más eficaz de los recursos.

Predominio en las economías nacionales

A veces, los sectores de extracción de recursos representan una proporción enorme del comercio o del PIB de un país. Esto se aplica sobre todo a los combustibles y, en menor medida, a las menas y demás minerales. Las exportaciones de los países ricos en recursos suelen estar muy concentradas en unos pocos productos, y el comercio puede fomentar la especialización excesiva en la extracción de recursos. El comercio puede también facilitar la diversificación mediante el acceso a los mercados exteriores.

Volatilidad de los precios

Los precios de ciertos recursos naturales, en particular los combustibles y los productos de la minería, pueden ser extremadamente volátiles. La volatilidad causa incertidumbre e influye negativamente en las decisiones de inversión y producción. El comercio puede contribuir a reducir la volatilidad al asegurar el acceso a diversas fuentes de recursos.

Corrientes comerciales de recursos naturales e indicadores conexos

En los últimos años, la parte del comercio mundial correspondiente a los recursos naturales ha aumentado de forma notable, invirtiendo en cierto modo la tendencia al incremento del comercio de manufacturas, observada desde la segunda guerra mundial, aunque la situación varía de región en región.

El reciente aumento se debe principalmente al incremento de los precios de los productos básicos, en particular del petróleo. Los combustibles representan más de tres cuartas partes del comercio de recursos naturales.

En 2008, los recursos naturales representaron más del 70 por ciento de las exportaciones totales de África, Oriente Medio y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), mientras que en América del Norte, Europa y Asia esa proporción fue del 20 por ciento o menos, y en América del Sur y Central alcanzó un nivel intermedio, del 47 por ciento.

En las regiones menos industrializadas hay muy poco comercio intrarregional de recursos naturales, mientras que en las regiones más industrializadas el comercio de recursos suele ser intrarregional.

En 2008, la parte de las exportaciones de recursos naturales de las regiones más industrializadas de la OMC en el comercio intrarregional fue la siguiente: 82 por ciento en Europa, 78 por ciento en Asia y 62 por ciento en América del Norte. En cambio, en la CEI, África y Oriente Medio, regiones con predominio de recursos, esa participación fue muy baja, a saber del 12, del 5 y del 2 por ciento, respectivamente. En este caso también, América Latina se situó entre ambos extremos, con una participación intrarregional del 22 por ciento.

Modalidades del comercio de recursos naturales

El comercio de recursos naturales difiere del comercio de productos manufacturados en algunos aspectos destacados. Al ser de naturaleza más o menos homogénea, los recursos naturales se prestan a un comercio centralizado que facilita las transacciones en divisas y permite fijar precios unificados.

Con la creación de las bolsas organizadas han disminuido en gran medida los costos de transacción del comercio de recursos naturales. Aunque una gran proporción del comercio de productos básicos sigue teniendo lugar en el mundo desarrollado, algunas bolsas de países en desarrollo han llegado a ser líderes por lo que hace a determinados contratos de productos básicos.

Las bolsas centralizadas facilitan la "formación de precios" (la determinación de los precios del mercado) y, al fomentar la competencia, tienden a reducir el precio de consumo. Además, las bolsas de productos básicos incrementan la liquidez y

gracias a ellas las perturbaciones del suministro de un productor pueden contrarrestarse con suministros de otra procedencia y se pueden cubrir los riesgos frente de variaciones desfavorables de los precios. Asimismo, sirven de intermediario financiero y cámara de compensación, gestionando de ese modo el riesgo de las transacciones en divisas y asegurando la integridad del mercado.

En respuesta a las características particulares de los recursos naturales, sobre todo su desigual distribución geográfica, también se han desarrollado modalidades de comercio específicas, como los contratos intergubernamentales a largo plazo y la integración vertical.

Hasta principios del decenio de 1970, el comercio de diversos productos básicos se llevaba a cabo principalmente mediante contratos a largo plazo entre países productores y consumidores, casi siempre a través de empresas estatales o multinacionales. Esos mecanismos obedecían a varios factores, entre ellos consideraciones estratégicas, estructuras de producción no competitivas, grandes inversiones irreversibles y seguridad del suministro. Con el tiempo, esos contratos bilaterales de suministro a largo plazo se han complementado con contratos en bolsas organizadas e incluso han sido sustituidos por contratos de ese tipo. Sin embargo, siguen existiendo contratos bilaterales de suministro entre gobiernos de países ricos en recursos e inversores o empresas privadas extranjeras.

En el caso de muchos productos de los sectores energético y minero, la modalidad de comercio preferida por cadenas de producción mundiales cada vez más importantes suele ser la integración vertical de varias etapas del proceso de producción en una misma empresa y no los contratos en condiciones de plena competencia. Esta tendencia puede atribuirse a las fluctuaciones de los beneficios en las diferentes etapas de la cadena de suministro, la incertidumbre en cuanto al acceso a los recursos, los elevados costos irreversibles de las inversiones en ubicaciones o lugares específicos, y las exigencias de los consumidores en materia de calidad y seguridad.

Recursos naturales: la globalización y el debate intelectual

Hay varios factores que han impulsado la globalización del comercio de recursos naturales, entre ellos el crecimiento demográfico, la expansión de la industrialización y la importancia creciente de las economías en desarrollo. Sin embargo hay dos tendencias particularmente significativas: la revolución de la tecnología del transporte desde mediados del siglo XIX y la apertura gradual de los mercados de productos básicos a partir del decenio de 1980.

Debido a los avances tecnológicos en el sector del transporte y a la tecnología de la información, ha cambiado drásticamente el concepto económico de traslado barato de productos de escaso valor a grandes distancias. Entre 1870 y 2000, el costo de transporte de los recursos naturales se redujo más del 90 por ciento, lo que a su vez hizo que aumentaran considerablemente el volumen de materias primas objeto de comercio, el número de productos básicos y las distancias recorridas.

Después del decenio de 1980 se registró una tendencia constante (aunque no universal) a la apertura de los mercados mundiales de productos básicos. Los obstáculos arancelarios se han reducido gradualmente en sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales.

Las repercusiones del crecimiento económico en los limitados recursos naturales de la Tierra continúan siendo objeto de un amplio debate intelectual.

Hay quienes sostienen que el constante crecimiento económico o demográfico conducirá inevitablemente al agotamiento de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente.

Otros consideran que el crecimiento económico y el progreso tecnológico pueden contribuir a la administración de unos recursos que escasean y a encontrar alternativas.

Uno de los puntos sobre los que no hay acuerdo se refiere a la capacidad del mercado, tal como está estructurado en la actualidad, para hacer frente a estas presiones. Las inquietudes sobre la viabilidad de los mercados guardan relación con los efectos secundarios o las externalidades que es preciso regular con políticas gubernamentales. Se ha dicho que el cambio climático y otros síntomas de la degradación del medio ambiente son prueba de las limitaciones de los mercados actuales para hacer frente al agotamiento de los recursos y a los consiguientes costos ambientales.

Ha habido opiniones divergentes sobre la cuestión de decidir si los recursos naturales son una “bendición” o una “maldición” para el desarrollo económico. Muchos economistas consideran que la riqueza en recursos naturales es fundamental para la ventaja comparativa de los países y decisiva para el crecimiento económico, mientras que otros sostienen que la dependencia de las exportaciones de recursos naturales puede mantener a los países en una situación de subdesarrollo.

Para algunos economistas la disminución de los precios y la creciente abundancia de recursos eran motivo de optimismo pero otros veían una relación entre la caída de los precios de los productos básicos en los mercados mundiales y el empeoramiento de la relación de intercambio de los países en desarrollo (reducción de los precios de exportación en comparación con los precios de importación), que no podrían aumentar sus ingresos ni proseguir su desarrollo.

Para salir de esta situación, se alentó a los países en desarrollo a diversificar sus economías y desarrollar su sector manufacturero, incluso mediante la aplicación de medidas de protección selectiva y sustitución de las importaciones. En algunos países la excesiva dependencia respecto de la sustitución de las importaciones hizo que se diera prioridad al crecimiento impulsado por las exportaciones y se llegara al convencimiento de que la apertura de los mercados era la mejor garantía de crecimiento y desarrollo.

El debate ha madurado en los últimos años, y se ha reconocido el carácter multifacético y la complejidad intrínseca del proceso de desarrollo. Esta perspectiva tiene en cuenta tanto las ventajas de la apertura de los mercados como la responsabilidad de los gobiernos en la promoción del desarrollo.

Véase la página 44.

Sección C: La teoría del comercio y los recursos naturales

Comercio y distribución de los recursos

La desigual distribución geográfica de los recursos entre los países es un importante factor que determina los beneficios del comercio de recursos naturales.

En los modelos de comercio típicos basados en la teoría de la ventaja comparativa, la disponibilidad de recursos naturales inmóviles y escasos permite obtener beneficios de su comercio. El comercio favorece una asignación más eficaz de los recursos, lo que a su vez contribuye a aumentar el bienestar social mundial. Estos efectos “estáticos” deben compararse con los efectos dinámicos que tiene el comercio en la agotabilidad de los recursos naturales.

Los estudios empíricos recientes respaldan la teoría tradicional. Sin embargo, también indican que un país rico en recursos sólo puede aprovechar plenamente las ventajas del intercambio de recursos con países con abundancia relativa de capital y mano de obra especializada, e importar a cambio bienes de uso intensivo de capital, cuando se dan otros factores determinantes de la ventaja comparativa como infraestructura, educación y calidad de las instituciones.

La teoría del comercio y la agotabilidad de los recursos: el problema de los suministros finitos

El comercio de recursos finitos tiene efectos “estáticos” y “dinámicos” en el bienestar social. Según las teorías tradicionales, los efectos estáticos son positivos, pero las repercusiones dinámicas del comercio son más difíciles de estudiar.

Una característica esencial de los recursos finitos es que su explotación presente altera las posibilidades de consumo de las generaciones futuras, lo que plantea un problema para la ordenación eficaz de los recursos naturales a lo largo del tiempo.

Varios estudios han llegado a la conclusión de que, en un mundo de recursos finitos, las predicciones de la teoría tradicional en general se cumplen, a condición de que no haya fallos del mercado ni de los gobiernos. Aunque se trata de una conclusión teórica válida, es importante tener en cuenta que fallos como la competencia imperfecta, los efectos ambientales que no se reflejan en los precios del mercado (externalidades) y la mala gobernanza están generalizados en los sectores de los recursos naturales.

Las imperfecciones de algunos mercados de recursos naturales plantean interrogantes acerca de la eficiencia de la extracción y de las tasas de extracción óptimas. La competencia imperfecta puede influir en la estructura del comercio, aunque en esas circunstancias el impacto del comercio en la ordenación de los recursos sigue siendo un aspecto que se ha estudiado poco en las publicaciones económicas.

No es raro que los mercados de recursos naturales se caractericen por una elevada concentración y por la presencia de monopolios. En lo que respecta a la oferta, la desigual distribución geográfica de los recursos naturales, su escasez y los elevados costos fijos de la extracción limitan la participación en el mercado y favorecen la creación de cárteles. En cuanto a la demanda, los elevados costos fijos de la refinación de los recursos naturales y los elevados costos de transporte favorecen la concentración de las actividades transformadoras en unas pocas ubicaciones.

Una conclusión de la teoría económica es que con mercados imperfectamente competitivos el agotamiento de los recursos será más lento que con mercados perfectos. En lo que respecta al comercio, la idea de que la competencia imperfecta propiciará una extracción más conservadora que la competencia perfecta seguirá siendo válida en una situación en la que todos los recursos estén bajo control de un cártel y se exporten al resto del mundo. De modo más general, los economistas no están tan seguros del impacto del comercio en el agotamiento de los recursos en condiciones de competencia imperfecta. Esto se debe a que el establecimiento de modelos de competencia imperfecta en los mercados de recursos naturales complica el análisis porque las interacciones estratégicas entre los agentes han de examinarse en un marco intertemporal, lo que dificulta el análisis del bienestar y la generalización de los resultados.

Es probable que las pautas del comercio se aparten del modelo de la ventaja comparativa si la extracción está bajo control de un cártel internacional. La competencia imperfecta en sí misma también puede ser un factor determinante del comercio. Los monopolistas de dos mercados pueden aplicar precios diferentes en el mercado nacional y en el mercado extranjero, lo que genera un comercio recíproco del mismo tipo de mercancías, fenómeno conocido como dumping recíproco.

Los cambios técnicos y la acumulación de capital pueden contrarrestar en parte la agotabilidad de los recursos no renovables. El comercio puede contribuir a ese proceso.

Por definición, la explotación de los recursos naturales no renovables en la actualidad reduce las posibilidades de consumo en el futuro. Sin embargo, los economistas insisten en que ese hecho tan sencillo no significa necesariamente que las tasas de crecimiento actuales no puedan sostenerse en el futuro.

La sustitución de los recursos naturales por factores de producción artificiales (capital) puede contrarrestar las limitaciones que imponen los recursos naturales. En la medida en que el comercio internacional promueve la difusión de tecnologías que contrarrestan el agotamiento de los recursos naturales, puede contribuir al crecimiento sostenido.

La teoría del comercio y la agotabilidad de los recursos: el problema del libre acceso

El libre acceso puede cambiar el sentido de algunas predicciones de la teoría clásica del comercio.

La fragilidad del régimen de propiedad significa que el acceso a un recurso natural, como por ejemplo un lago poblado de peces, no puede controlarse. La participación de un número excesivo de pescadores provoca la sobreexplotación del

recurso natural. Cada pescador reduce la productividad de todos los demás. Sin embargo, ninguno de ellos tiene en cuenta el efecto negativo que su participación tiene en la productividad de los demás. Al final, el resultado es un esfuerzo excesivo para capturar muy pocos peces.

Según la teoría tradicional del comercio, los países con idénticas preferencias, riquezas y tecnologías no tienen motivos para establecer relaciones comerciales. Sin embargo, si un sector de recursos naturales se caracteriza por el libre acceso, las diferencias en la solidez del régimen de propiedad de cada país pueden sentar la base para el comercio, a pesar de que los países sean idénticos en todos los demás aspectos. Esto significa que el régimen de propiedad puede constituir la base *de facto* de una ventaja comparativa, lo que también modifica la estructura del comercio. Por ejemplo, es posible que un país pobre en recursos termine exportando el producto a un país con mayor abundancia de recursos si el régimen de propiedad del primero es no lo suficientemente fuerte.

El libre acceso puede también menoscabar los beneficios del comercio.

Con el comercio aumenta el bienestar en el país importador de recursos, pero se reduce en el país exportador de esos recursos. Esto se debe a que el libre comercio exacerba la explotación de los recursos naturales, de forma que las reservas son menores que en un régimen autárquico. Como el tamaño de las reservas de recursos naturales afecta a la productividad laboral, la reducción de esas reservas significa que la economía extraerá una cantidad menor de recursos naturales si el comercio es más abierto.

El pesimismo acerca del comercio puede resultar exagerado si la demanda de un recurso natural de libre acceso es elevada o si el comercio refuerza el régimen de propiedad.

Si la demanda de un determinado recurso natural es alta, un país con un régimen precario de derechos de propiedad puede acabar importando el recurso natural, en lugar de exportarlo. La combinación de una elevada demanda del recurso y de derechos de propiedad mal definidos da lugar al rápido agotamiento de las reservas, incluso si el país no comercia en absoluto.

La solidez del régimen de propiedad depende de diversos factores, entre ellos la capacidad de un gobierno para supervisar los suministros y detectar la extracción fraudulenta, los tipos de tecnologías de explotación y métodos de reglamentación y los beneficios económicos de la explotación furtiva. El incremento del precio del recurso natural generado por el comercio afecta a cada uno de esos factores de modo diferente. Puede dar lugar a una mayor vigilancia o a mayores sanciones por la explotación furtiva, lo que, en ambos casos, fortalece el régimen de propiedad. Los posibles efectos de los cambios tecnológicos inducidos por el comercio no están claros, y dependen de la naturaleza de esos cambios.

Externalidades ambientales y comercio

La extracción de recursos agotables para su consumo y su utilización en actividades de producción puede tener efectos negativos en el medio ambiente.

Los efectos ambientales adversos de la extracción y utilización de recursos, tales como las emisiones de dióxido de carbono, la acidificación del mar o la deforestación, no necesariamente

se reflejan en el mercado. La consiguiente externalidad negativa da lugar a tasas de extracción superiores a las socialmente óptimas.

En el caso de los recursos contaminantes que son finitos, como los combustibles fósiles, las publicaciones teóricas suelen llegar a la conclusión de que el aplazamiento de la extracción es la solución óptima para el medio ambiente. No está claro el impacto del comercio en las externalidades de contaminación resultantes de la extracción de recursos finitos.

Es previsible que, con el tiempo, los precios de los recursos no renovables aumenten, a medida que las reservas se agoten. Implícitamente, ese aumento de precios compensará parte del daño ambiental causado por la extracción. Además, el mercado puede responder al aumento de los precios desarrollando tecnologías energéticas alternativas para hacer frente al problema del cambio climático. En caso de monopolio en el sector extractivo, los recursos se explotarán a un ritmo más lento que si las condiciones de mercado fuesen más competitivas.

Si existen disfunciones del mercado, como el hecho de que no todos los actores dispongan de la misma información acerca de la cantidad total de recursos disponibles y de que los derechos de propiedad no estén bien definidos, el comercio puede acelerar el consumo de recursos hasta un ritmo que supere el nivel socialmente óptimo y exacerbar las externalidades ambientales relacionadas con la extracción y utilización de recursos finitos. En cambio, el impacto de la innovación tecnológica producto del comercio en los daños ambientales será negativo o positivo según que la tecnología reduzca o no los costos de extracción o las emisiones generadas por las actividades de extracción y de consumo. En el caso de recursos tales como el carbón, el petróleo y el gas natural, el comercio puede contribuir a atenuar algunas de las externalidades ambientales derivadas de su utilización al facilitar la sustitución de fuentes de energía más contaminantes por otras menos contaminantes.

La preservación de la diversidad biológica es una importante preocupación en el contexto de la utilización de recursos renovables. En algunos casos la apertura del comercio puede tener efectos negativos en la diversidad biológica debido a la destrucción de hábitats naturales. El efecto del comercio en las especies cuando hay un problema de libre acceso depende de la relación biológica entre las especies.

La destrucción de hábitats, por ejemplo bosques o pastizales, es resultado directo de la expansión de actividades económicas tales como la producción de madera o cereales. Esto debería descontarse del aumento del bienestar derivado del comercio en la medida en que el comercio haya contribuido a ese resultado. Si las especies de cada país son específicas de ese país, la especialización del comercio tendrá un impacto negativo en la biodiversidad mundial. Sin embargo, si antes de la apertura al comercio se dan las mismas especies en todos los países, es posible incluso que el comercio propicie un incremento global de la biodiversidad.

El impacto del comercio en diversas especies de plantas y animales depende de que su relación con otras especies sea simbiótica, o positiva. Por ejemplo, en un mundo sin comercio en el que se capturen dos especies de peces, el problema del acceso común a un recurso natural será menor si la relación entre las especies es positiva, es decir, si las dos especies se benefician mutuamente. El problema se agravará si la relación

es negativa. Si el comercio entre dos países da lugar a la especialización en la captura de una de las especies, el resultado será la captura insuficiente (o excesiva) si la relación entre las especies es negativa (o positiva). A medida que aumenta el número de países que captura y comercializa cada especie, el hecho de que la captura sea excesiva o insuficiente no dependerá únicamente del tipo de relación biológica entre las especies, sino también de una serie de factores, como el número total de países que participan en ese comercio, los efectos en los precios y las preferencias de los consumidores de los distintos países.

La maldición de los recursos naturales

El predominio de un recurso natural en una economía puede ser perjudicial para los resultados de esa economía, fenómeno denominado con frecuencia “hipótesis de la maldición de los recursos”. Entre las vías de transmisión de la maldición de los recursos figuran el mal holandés, los efectos adversos en los demás determinantes del crecimiento, y los conflictos civiles.

El mal holandés se produce cuando el incremento de los ingresos procedentes de los recursos naturales conduce a la desindustrialización de una economía al aumentar el tipo de cambio real, lo que reduce la capacidad competitiva del sector manufacturero. Esta desindustrialización puede ser directa o indirecta. Es directa cuando la producción se desplaza del sector manufacturero al sector de los recursos naturales; e indirecta cuando el gasto adicional resultante del incremento de los ingresos procedentes de los recursos naturales da lugar a un nuevo incremento del tipo de cambio real. Si el sector manufacturero se ha beneficiado de externalidades positivas gracias al aprendizaje práctico (“aprender haciendo”) o a otros factores, es probable que la contracción de la producción manufacturera causada por el mal holandés reduzca la tasa de crecimiento de la economía y tenga efectos permanentes en el nivel de los ingresos.

El predominio de los recursos puede tener un efecto indirecto en el crecimiento económico a través del marco institucional, es decir, puede obstaculizar el crecimiento en caso de insuficiencias institucionales, como derechos de propiedad mal definidos, el mal funcionamiento del sistema jurídico o el insuficiente respeto de la ley, o puede contribuir por sí mismo al debilitamiento de las instituciones.

Los productos primarios pueden ayudar a los grupos rebeldes que puedan surgir a financiar sus operaciones, de modo que los recursos naturales incrementan la probabilidad de guerras civiles. Además, la extracción de recursos puede causar descontento entre la población local, por ejemplo porque no recibe una compensación suficiente por la expropiación de sus tierras o por la degradación del medio ambiente. Los países que se caracterizan por una desigual distribución de los recursos naturales dentro de su territorio y por divisiones étnicas están particularmente expuestos a conflictos civiles. Hay datos que indican que en el caso de los recursos naturales de fuente localizada –es decir, recursos como el petróleo y los minerales, que están muy concentrados en ciertos lugares– hay mayor riesgo de que estallen conflictos civiles. Suele haber una correlación entre la cantidad de productos básicos que pueden ser objeto de saqueo y contrabando, como por ejemplo las piedras preciosas, y la duración de los conflictos civiles.

El comercio puede hacer que aumente o disminuya el predominio de los recursos naturales en una economía.

Si los demás factores no varían, la apertura al comercio incrementará el precio de un recurso natural y dará lugar a un mayor predominio de ese recurso. Sin embargo, el comercio también puede propiciar la diversificación de la base productiva y, por consiguiente, reducir ese predominio. Este segundo efecto dependerá en gran medida de que los gobiernos apliquen o no las correspondientes políticas de fomento de la diversificación.

Hasta ahora, las publicaciones empíricas sobre la maldición de los recursos naturales no han llegado a conclusiones uniformes.

Los estudios especializados más antiguos hablaban de una relación negativa entre el crecimiento y la dependencia de los recursos, incluso si se tenían en cuenta otros muchos posibles determinantes de la lentitud del crecimiento, como las modificaciones de la relación de intercambio, la actividad inversora y la calidad de las instituciones. En trabajos posteriores se destacó que la calidad de las instituciones es un factor esencial para determinar si la abundancia de recursos naturales es una maldición o una bendición, por considerarse que la abundancia de recursos afecta indirectamente al crecimiento económico debido a sus efectos adversos en las instituciones.

Algunos trabajos empíricos más recientes ponen en tela de juicio la conclusión de que la abundancia de recursos naturales es una maldición, sosteniendo que el predominio de los recursos naturales puede tener efectos nulos o incluso positivos en el crecimiento si se mide correctamente su abundancia, se tienen en cuenta las variables adicionales que guardan correlación con esa abundancia y se incluye en el análisis el agotamiento del recurso durante el período de observación.

Los recursos naturales y la volatilidad de los precios

Tradicionalmente, el comercio de recursos naturales se ha caracterizado por la gran volatilidad de los precios en determinados períodos. En el último episodio de auge y caída de los precios de los productos básicos – uno de los de mayor alcance y duración de la historia, que afectó a una gran diversidad de productos –, la espectacular aceleración del aumento de los precios de determinados productos a partir de 2006 hizo pensar que la evolución de los precios se veía influida por la actividad especulativa.

El hecho de que la intervención de inversores no tradicionales, por ejemplo fondos índice, fondos de cobertura y otros inversores no relacionados con el comercio de productos básicos, pueda ser la causa de la volatilidad de los precios ha sido motivo de preocupación. Por ejemplo, algunos analistas consideran que la creciente participación de los agentes financieros en el mercado de futuros del petróleo entre 2004 y 2008 (que pasó del 33 al 50 por ciento), y la participación cada vez menor de los agentes tradicionales, como productores, refinadores y vendedores al por mayor (del 31 al 15 por ciento), indican un efecto de "manada" que puede haber generado una burbuja especulativa.

Sin embargo, es dudoso que los "especuladores" hayan desempeñado una función importante que explique la reciente volatilidad de los precios de los productos básicos. El comercio especulativo puede incrementar los precios en los mercados al contado, en los que la entrega física del producto es inmediata,

únicamente si induce a los participantes a retener los productos fuera del mercado y constituir existencias. Según los datos sobre las existencias de diversos productos durante el período indicado, su volumen no ha variado o incluso ha descendido, lo que invalida toda idea de posible "acaparamiento".

Hay indicios de que las inversiones de los agentes no tradicionales en productos básicos han retrasado o moderado la volatilidad de los precios, en lugar de generarla o aumentarla. En determinados mercados de productos básicos con escasa participación de inversores no tradicionales ha habido una gran volatilidad de los precios. Al igual que en ciclos anteriores, todo parece indicar que las grandes fluctuaciones observadas en los precios de los productos básicos se deben a una combinación de factores económicos fundamentales.

Entre las fuerzas del mercado que parecen haber contribuido a la volatilidad de los precios figuran el boyante crecimiento económico de las economías emergentes, los límites de la capacidad productiva a corto plazo y los precios relativos de los productos de sustitución de los recursos.

En comparación con los decenios de 1980 y 1990, en el período de 2002 a 2007 se registraron grandes incrementos anuales del consumo global de los principales productos básicos, en particular debido al rápido crecimiento económico, a la industrialización y a la urbanización de varias economías emergentes. Sin embargo, a mediados de 2008, esa tendencia cambió al contraerse la demanda mundial durante la recesión.

A corto plazo, el incremento de la capacidad de oferta tiene límites. Las limitaciones de capacidad se pusieron de manifiesto durante el período de auge de los precios de los productos básicos como resultado de las limitadas inversiones realizadas durante los decenios de 1980 y 1990, en que los precios eran bajos. En cambio, es probable que los elevados precios de los productos básicos antes de la reciente recesión económica estimularan la inversión en capacidad productiva, contribuyendo de este modo a atenuar las limitaciones de oferta en el futuro.

Los vínculos entre los diferentes mercados de productos básicos también han influido en las recientes fluctuaciones de los precios. Por ejemplo, el incremento de los precios del petróleo afectó a los precios de otros productos básicos, entre ellos el carbón, que sustituyó al petróleo en la producción de electricidad.

Durante mucho tiempo se ha considerado que la volatilidad de los precios de los recursos naturales es un problema para los países que dependen mucho de las exportaciones de productos básicos.

Una de las razones a que obedece este hecho es que los consumidores reacios a correr riesgos gastan parte de sus ingresos para protegerse del riesgo de grandes fluctuaciones de los precios de los recursos. Además, cuando los exportadores, en períodos en los que los ingresos de exportación son altos, obtienen créditos para financiar más importaciones y un aumento del consumo pueden tener que hacer frente a una carga de la deuda preocupante cuando baja el precio de los recursos naturales.

Hay datos empíricos que confirman que la volatilidad de los precios obstaculiza el crecimiento económico. Cuando los países sufren la maldición de los recursos, la volatilidad de los precios agrava su situación. Incluso los países en que la abundancia de recursos tiene efectos positivos en el crecimiento, esos efectos pueden quedar anulados por la influencia negativa de la volatilidad.

La volatilidad de los precios de los recursos naturales es también motivo de preocupación para los países que dependen mucho de las importaciones de esos productos. Esto ha sido especialmente cierto en el caso del petróleo, debido a su importancia como insumo para la producción en casi todos los sectores.

Las fluctuaciones de los precios del petróleo afectan a las economías importadoras a través de tres cauces: la oferta, la demanda y la política monetaria. Las subidas de los precios incrementan los costos de producción de las mercancías en cuya producción se utiliza el petróleo como insumo intermedio. Los gastos de consumo e inversión en bienes y servicios se reducen en respuesta a incrementos imprevistos de los precios de la energía. Las presiones inflacionistas resultantes del aumento de los precios del petróleo pueden propiciar políticas monetarias restrictivas. Según las publicaciones empíricas, las variaciones de la demanda son el factor que más influye en las variaciones de los precios del petróleo. Lo que es cierto para el petróleo en ese contexto puede aplicarse a cualquier recurso natural, pero probablemente en menor medida.

Véase la página 72.

Sección D: Política comercial y recursos naturales

Información sobre instrumentos de política comercial y otros instrumentos de política aplicados en los sectores de recursos naturales

Los instrumentos tradicionales de política comercial se aplican a los recursos naturales igual que a otros productos. Incluyen impuestos a la exportación, aranceles, restricciones cuantitativas, otras medidas no arancelarias y subvenciones, todos ellos instrumentos que se examinan en el Informe. Sin embargo, las motivaciones y los efectos de las intervenciones de política pueden diferir en cierto modo debido a las características concretas de los mercados de recursos naturales.

Aunque la información sobre los impuestos a la exportación y las restricciones cuantitativas incluida en los exámenes de las políticas comerciales (EPC) de la OMC sólo es parcialmente comparable entre los distintos países, indica que esas medidas se aplican con relativa frecuencia a los recursos naturales.

Según se desprende de esta información, correspondiente a diferentes años, que es selectiva, y suele estar agregada, parece que los recursos naturales representan aproximadamente el 24 por ciento de todos los sectores, pero la tercera parte de todos los impuestos a la exportación registrados en los EPC se aplica a sectores de recursos naturales. Los impuestos a la exportación son más frecuentes en los sectores de la pesca y la silvicultura que en los de los combustibles y la minería.

Según indican datos sobre restricciones cuantitativas a la exportación, estas restricciones suelen aplicarse con el propósito declarado de conservar los recursos naturales agotables. La mayor parte de la información sobre otras formas de restricciones a la exportación notificadas a la OMC también se refiere sobre todo a recursos naturales.

Los aranceles suelen ser bajos en el sector de los recursos naturales, aunque hay progresividad arancelaria. También se aplican ciertas medidas no arancelarias.

La incidencia de los aranceles en el sector de los recursos naturales suele ser, más baja que en el comercio de mercancías en general. La única excepción son los productos pesqueros, que, en los países en desarrollo, son objeto de aranceles de importación más elevados que las demás mercancías. Los combustibles y los productos de la minería son los que se gravan con aranceles más bajos. En el caso de los recursos naturales, los tipos consolidados suelen ser más elevados que los tipos aplicados, y la diferencia entre ambos es aún mayor en el caso de los países en desarrollo.

Parece haber progresividad arancelaria en el caso de algunos productos derivados de los recursos naturales, por ejemplo los de la silvicultura y la minería, pero no en otros, como los combustibles. Sin embargo, si se consideran únicamente los mercados de los países desarrollados, la progresividad arancelaria parece ser mayor y también afecta a los combustibles.

Los tipos más comunes de medidas no arancelarias aplicadas a los sectores de los recursos naturales son: i) reglamentos técnicos (prescripciones sobre características de los productos, sobre etiquetado, sobre pruebas, inspección y cuarentena, etc.);

ii) licencias no automáticas (licencias y/o autorizaciones especiales de importación, autorizaciones previas para categorías de productos sensibles, etc.); y iii) prohibiciones de importación. Las medidas no arancelarias son más frecuentes en el sector de la pesca que en los de la silvicultura o los combustibles.

Las políticas internas y comerciales en materia de recursos naturales a menudo pueden sustituirse las unas por las otras según sus efectos económicos.

Debido a la concentración geográfica de los recursos naturales, las medidas que influyen en la producción y el consumo internos tienen un impacto considerable en las exportaciones o las importaciones. Por ejemplo, un país que importa todo su petróleo y lo grava con un impuesto sobre el consumo logra el mismo efecto en el comercio que si impusiera un arancel. Sin embargo, la distinción jurídica entre esas dos intervenciones es importante, ya que los Acuerdos de la OMC y los demás acuerdos internacionales suelen abarcar los aranceles, pero no los impuestos sobre el consumo.

La incidencia de medidas distintas de los aranceles y otras medidas comerciales (no arancelarias) varía significativamente según los países y las categorías de productos derivados de recursos naturales.

Por ejemplo, en el caso de los combustibles los impuestos internos tienden a ser más altos y mucho más elevados que los aranceles que se les aplican. Las subvenciones a la pesca son cuantiosas tanto en términos absolutos como en porcentaje de la producción total.

Política comercial, distribución de los recursos y agotabilidad

En el caso de los recursos naturales agotables y finitos, los efectos de la política comercial dependen no sólo del nivel de las intervenciones, sino también de la evolución de esa política con el tiempo. Son pocos los estudios en que se han examinado los efectos dinámicos de la política comercial en los recursos naturales.

Los estudios publicados sobre esta dimensión de la política comercial se han centrado exclusivamente en los aranceles a la importación y los impuestos sobre el consumo. Una de las principales conclusiones de esos estudios es que si un gobierno puede comprometerse previamente a mantener constante un arancel, el precio y la modalidad de extracción de un recurso natural no se verán afectados. En la política comercial pueden también plantearse problemas de coherencia en el tiempo. Por ejemplo, la posición política que se adopte inicialmente puede ser objeto de presiones a medida que se desarrolle la dinámica del mercado. Por lo tanto, preservar la coherencia de las políticas a lo largo del tiempo es un desafío para los gobiernos.

La búsqueda de rentas de escasez (rentas económicas) pueden explicar la aplicación de medidas comerciales en los sectores de recursos no renovables.

Los aranceles no pueden desplazar la producción de un lugar a otro si los recursos naturales son específicos de un lugar e inamovibles, por lo que la transferencia de rentas (cuando los países importadores de recursos tratan de captar rentas de los países exportadores de recursos) justifica la aplicación de esas medidas. De modo más general, la posibilidad de obtener grandes rentas de recursos naturales que escasean es un fuerte aliciente para tratar de obtenerlas.

Los aranceles a la importación transfieren las rentas del país exportador al país importador, mientras los impuestos a la exportación las transfieren de la empresa extractora al gobierno, y los contingentes de exportación transfieren las rentas del futuro al presente.

Aun cuando el efecto inmediato de un arancel sea incrementar el precio interno en el país importador, la rigidez de la oferta hará que la carga del arancel acabe por recaer en el exportador. El precio de exportación bajará hasta que el precio en el país importador, incluido el arancel, sea igual al precio vigente antes de la introducción de ese arancel.

Si se exportan todos los recursos extraídos, un impuesto a la exportación sobre un recurso no renovable es una transferencia de las rentas de los recursos del productor al gobierno. En este caso, sólo hay un precio de exportación, por el que se regirá la demanda de los recursos disponibles, y el productor soportará toda la carga del impuesto. No tendrá ningún efecto en los precios de exportación (efectos en la relación de intercambio).

La aplicación de contingentes a los recursos naturales hará que aumenten los precios, pero con el tiempo aumentarán las tasas de extracción y bajarán los precios. Si toda la producción se exporta, un contingente de exportación (o de producción) transfiere las rentas del futuro al presente.

En el caso de un proveedor importante de recursos, la relación de intercambio puede ser un argumento para aplicar impuestos a la exportación de recursos naturales agotables e incrementar así el precio de las exportaciones en relación con el de las importaciones. Sin embargo es preciso matizar este argumento.

Cuando los recursos también se consumen en el país, un impuesto a la exportación equivale a una subvención al consumo interno –o a un sistema de doble precio– por sus efectos en los precios y las cantidades. Por consiguiente, al considerar los efectos de un impuesto a la exportación en el sector productor de los recursos debería tenerse en cuenta el bienestar general.

Cuando un país, por su tamaño, puede hacer subir los precios mundiales si aplica impuestos a sus exportaciones de recursos naturales, mejorando así su relación de intercambio a costa de los países importadores, disminuye el bienestar mundial general. Por eso se considera que las medidas comerciales aplicadas para mejorar la relación de intercambio son políticas de empobrecimiento del vecino.

A largo plazo, el aumento de los precios de exportación resultante de la aplicación de impuestos puede ser un incentivo para desarrollar productos de sustitución, utilizar nuevas tecnologías que ahorren recursos o explotar recursos nuevos. Además, los países importadores pueden responder aplicando impuestos a las importaciones de otros productos. La mejora de la relación de intercambio de un determinado país a corto plazo debe compararse con los costos a largo plazo de un aumento de incertidumbre de la demanda.

Los impuestos a la exportación y las demás medidas comerciales pueden también justificarse por la necesidad de alcanzar otros objetivos, por ejemplo hacer frente al problema de la volatilidad de los precios de los recursos naturales o del predominio de esos recursos en la economía nacional. Sin embargo, en algunos casos, el recurso a medidas comerciales también comporta riesgos.

Los impuestos a la exportación de un recurso natural reducen su precio en el mercado interno, lo que puede contribuir a atenuar el impacto de unos precios mundiales en rápido aumento en ese mercado, protegiendo así a los consumidores nacionales. Según muchos economistas expertos en recursos naturales esa es la segunda mejor opción para resolver los problemas de inestabilidad de los ingresos, y sólo debe utilizarse cuando no pueda aplicarse la mejor opción, a saber, desarrollar bolsas de valores y mercados financieros eficientes.

Los impuestos a la exportación se han utilizado también para evitar la desindustrialización (el denominado "mal holandés") y para promover el desarrollo de las industrias nacientes o la diversificación. Puesto que los recursos naturales se utilizan como insumos en muchas industrias de mayor valor añadido, los impuestos a la exportación pueden funcionar como subvención indirecta a la actividad manufacturera al reducir el precio de los recursos utilizados como insumos. Esa segunda mejor opción se justifica como respuesta a alguna forma de imperfección del mercado, por ejemplo, en este caso, con el argumento del aprendizaje práctico.

Las subvenciones pueden tener efectos de desplazamiento de las rentas y de empobrecimiento del vecino, pero también se pueden utilizar para atender objetivos legítimos de política.

En general, la teoría económica apoya la utilización de subvenciones en caso de disfunciones del mercado. Un caso bien conocido es el de las subvenciones "verdes". Por ejemplo, al decidir cuánto invertir en el desarrollo de una tecnología que reduce las emisiones causadas por la extracción, una empresa comparará los beneficios privados de producir la nueva tecnología con sus costos privados. Una empresa no tendrá plenamente en cuenta los beneficios ambientales para la sociedad, por lo que hará inversiones insuficientes. Esta disfunción del mercado podría justificar la intervención del gobierno mediante subvenciones.

Otro ejemplo interesante es el de las subvenciones a la prospección. Una característica fundamental de los recursos naturales no renovables es que su suministro es incierto. Las empresas invierten en la prospección para descubrir nuevos yacimientos. También en este caso, el mercado puede acusar disfunciones y los gobiernos podrían tener que intervenir. Como ejemplo de estas disfunciones del mercado cabe citar la divulgación de información geológica y el problema del oportunismo debido a los costos irrecuperables de las actividades de prospección.

Política comercial y agotabilidad: el problema del libre acceso

La solución óptima al problema del libre acceso es el fortalecimiento del régimen de propiedad. Si esta opción no es posible o resulta muy cara, los gobiernos pueden considerar la posibilidad de adoptar medidas que influyen directamente en la producción o el comercio.

Un impuesto a la producción aplicado a un recurso natural también puede ser instrumento de política óptimo si se aplica a un nivel que dé lugar a la internalización de los efectos que cada productor tiene en la productividad de los demás. Se podría decir lo mismo de un contingente de producción que limite la extracción del recurso natural.

Aunque los impuestos a la exportación no paliarán la falta de derechos de propiedad, pueden limitar la sobreexplotación de

los recursos naturales. Sin embargo, como resultado de la aplicación de un impuesto a la exportación, aumenta el bienestar del país exportador a expensas del bienestar de su interlocutor comercial, ya que la relación de intercambio del país importador se deteriora.

Al reducir el precio interno de un recurso natural, un impuesto a la exportación también puede dar lugar a un nivel insostenible de consumo interno. Esto se puede evitar adoptando medidas que aseguren un nivel sostenible de extracción.

Las subvenciones a los sectores de recursos naturales, como el de la pesca, intensificarán la explotación de las reservas ya afectadas por el libre acceso. Sin embargo, el impacto en las capturas y el comercio es ambiguo. Si el esfuerzo requerido para incrementar las capturas es demasiado grande debido al nivel de sobreexplotación en realidad, la subvención puede reducir la producción.

Externalidades de los recursos naturales y política ambiental

El reconocimiento del vínculo existente entre las externalidades ambientales y el agotamiento de los recursos es fundamental para la aplicación eficaz de la política ambiental.

Las publicaciones económicas sostienen que la aplicación de un impuesto *ad valorem* que varíe a lo largo del tiempo retrasa el agotamiento de los recursos y frena los efectos ambientales adversos de su explotación. Cuando el daño ambiental aumenta con el tiempo, el nivel óptimo de un impuesto evolutivo dependerá de la interacción de distintos factores, como la tasa natural de descomposición, los daños ambientales ya acumulados y la medida en que los consumidores hacen caso omiso de los efectos futuros de las acciones presentes (la tasa de descuento).

La extracción y utilización de recursos como los combustibles fósiles tienen un efecto negativo no sólo en el país que los utiliza o extrae, sino también en el medio ambiente mundial. Por tanto, para lograr una asignación eficaz del recurso a lo largo del tiempo, es necesario que los países acuerden incrementar los impuestos de modo uniforme, por encima del nivel óptimo que hayan determinado a nivel nacional.

Para que una política ambiental sea eficaz debe aplicarse con rapidez una vez anunciada, a fin de evitar que se acelere la extracción de los recursos y se agraven los daños ambientales antes de su aplicación.

Cuando la pérdida de biodiversidad es consecuencia de una reducción de las reservas totales de un recurso, el efecto de un arancel sobre el producto extraído depende de las causas principales de esa reducción y, por consiguiente, de la destrucción de hábitats.

La destrucción de hábitats puede ser resultado directo de la extracción excesiva o puede deberse a la expansión de actividades económicas de sustitución que pongan en peligro la conservación de esos hábitats. En el primer caso, el establecimiento de un arancel sería una política óptima, ya que reduciría la tasa de extracción de recursos y la pérdida de hábitats. Sin embargo, en el segundo caso, el efecto de la imposición de un arancel en la conservación del hábitat es ambiguo, ya que, por un lado, disminuirá la extracción de recursos pero, por otro, se fomentará la expansión de otras actividades económicas.

Si la conversión de recursos para otros fines afecta negativamente a un hábitat, las normas ambientales y los programas de etiquetado ecológico pueden ser una buena solución.

Las normas ambientales obligatorias establecen los criterios de calidad que debe cumplir cada productor y el etiquetado ecológico es un sistema de certificación que tiene por finalidad facilitar información a los consumidores y ayudarlos a identificar los productos inocuos para el medio ambiente. Sólo se alcanzarán los objetivos del etiquetado ecológico si los consumidores prefieren los valores ecológicos. En este caso, con los programas de etiquetado ecológico se pueden lograr fines ambientales similares a los de las normas ecológicas. Además, en los casos en que los gobiernos no puedan imponer normas ambientales a las empresas extranjeras, las etiquetas ecológicas constituyen el instrumento de política más eficaz.

Economía política de la política comercial en los sectores de recursos naturales

Puede ser difícil mantener la tasa socialmente óptima de extracción de recursos si hay grupos de intereses especiales que influyen en las políticas comerciales y de conservación. En ese contexto, no está claro el efecto de la apertura del comercio en la extracción de recursos.

Varios estudios señalan la posibilidad de que la tasa de explotación de los recursos exceda del nivel socialmente óptimo debido a la mala gestión o a las actividades de grupos de presión. Eso es particularmente cierto en los países en que no hay bastantes controles y contrapesos institucionales de la actuación de los poderes públicos.

La apertura del comercio puede incitar a los grupos de intereses a presionar al gobierno y al mismo tiempo influir en la calidad de las instituciones normativas. Aunque el efecto en los grupos de presión es ambiguo, hay estudios recientes que destacan un efecto positivo del comercio en la calidad de las instituciones y, por ende, en la utilización eficaz de los recursos.

Cuando hay grupos de presión, las transferencias internacionales son la política más adecuada para tratar los efectos transfronterizos negativos derivados de la extracción excesiva de recursos.

Al inducir al gobierno exportador a incrementar las reservas de recursos, las transferencias internacionales, como canjes de deuda por actividades de protección de la naturaleza, son la política óptima para mejorar la gestión de un recurso natural cuyo agotamiento crea efectos transfronterizos negativos que el mercado no tiene en cuenta (externalidades). Una sanción comercial puede tener exactamente el efecto contrario, ya que perjudica a un sector políticamente organizado.

Abundancia de recursos nacionales e integración regional

Hay una relación recíproca entre los recursos naturales y la integración regional. La integración regional tiene efectos diferentes en los países según que tengan muchos recursos o pocos. A su vez, esos efectos pueden incitar a los países a participar o no en iniciativas de integración regional.

En el caso de la integración de dos países con abundancia de recursos naturales, escasos obstáculos arancelarios y no arancelarios, y estructuras de producción similares con una actividad manufacturera limitada, es probable que los efectos de creación del comercio sean limitados pero los efectos de desviación del comercio sean notables. En cambio, con la integración regional un país con abundantes recursos puede diversificar su estructura de producción y exportación al atenuar las limitaciones con que se enfrenta para desarrollar un sector manufacturero.

La integración regional puede reducir la preocupación por la sobreexplotación de los recursos naturales y demás consecuencias negativas que pueda tener el comercio internacional para el medio ambiente, ya que en los acuerdos regionales y bilaterales de libre comercio a veces se incluyen disposiciones sobre la gestión de los recursos naturales.

Véase la página 112.

Sección E: Los recursos naturales y el sistema multilateral de comercio

El comercio de recursos naturales y las normas de la OMC

No hay ningún Acuerdo de la OMC que regule específicamente el comercio de recursos naturales, pero varias normas de la OMC sobre bienes y servicios son aplicables a ese comercio. Esas normas se han analizado en función de las cinco características de los mercados de recursos naturales identificadas en el presente informe.

Desigual distribución mundial

El artículo II del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) prohíbe a los Miembros de la OMC aplicar aranceles a tipos más elevados que los "consolidados" en sus Listas de concesiones. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) prevé también el establecimiento de Listas de compromisos específicos sobre las condiciones de acceso a los mercados. El artículo I y el artículo III del GATT establecen normas de no discriminación, al igual que el artículo II del AGCS. El artículo XI del GATT dispone que no se impondrán –aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas– prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto. Cuando tales restricciones se permiten con carácter excepcional por motivos de orden público, el artículo XIII exige que las medidas se apliquen de forma no discriminatoria. El artículo XVII tiene por objeto asegurar que las empresas comerciales del Estado lleven a cabo sus actividades de forma no discriminatoria y ateniéndose a consideraciones comerciales. El artículo V del GATT establece las normas aplicables al tránsito de mercancías.

Agotabilidad

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias prohíbe las subvenciones a la exportación y establece disciplinas sobre las subvenciones que tengan efectos desfavorables para otros Miembros de la OMC. Algunos recursos naturales que son productos agrícolas, como determinadas materias primas y productos forestales, se rigen por el Acuerdo sobre la Agricultura, que también contiene normas sobre subvenciones. Actualmente, los Miembros de la OMC negocian normas específicas sobre las subvenciones a la pesca en el marco de las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha.

Algunas de las excepciones por motivos de orden público previstas en el artículo XX del GATT atañen concretamente a la cuestión de la agotabilidad. El apartado g) permite la adopción de medidas relativas a la conservación de los recursos naturales agotables. El apartado j) permite a los Miembros de la OMC tomar medidas esenciales para la adquisición o reparto de productos de los que haya una penuria general o local. Sin embargo, tales medidas han de ser compatibles con el principio según el cual todos los Miembros tienen derecho a una parte equitativa del abastecimiento internacional de esos productos.

Externalidades

Se puede recurrir al etiquetado ecológico para tratar los efectos negativos de la actividad económica en el medio ambiente que no se reflejan en los precios. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio define los reglamentos técnicos como documentos en los que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados. La definición de normas voluntarias es similar. En la segunda frase de ambas definiciones se hace referencia a las prescripciones en materia de etiquetado "aplicables a un producto, proceso o método de producción".

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias reconoce que los Miembros de la OMC tienen derecho a adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales. Asimismo, el apartado b) del artículo XX del GATT permite la adopción de medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, y el apartado d) de ese artículo permite la adopción de medidas necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del GATT. Las normas establecidas en el Acuerdo sobre Licencias de Importación pueden ser aplicables cuando las licencias se utilicen, por ejemplo, para controlar las importaciones de productos forestales obtenidos a partir de maderas extraídas legalmente.

El Acuerdo sobre Contratación Pública puede imponer condiciones a las compras de las entidades del gobierno central y de los gobiernos subcentrales como medio de minimizar las externalidades, como los efectos negativos de algunas prácticas en el medio ambiente.

El párrafo 2 a) del artículo XI del GATT establece una excepción a la prohibición de restricciones a la exportación en virtud de la cual se permite a los Miembros de la OMC imponer esas restricciones temporalmente "para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora". El Acuerdo sobre la Agricultura también contiene disposiciones sobre restricciones a la exportación.

Predominio

Algunos gobiernos utilizan mecanismos de doble precio –establecen un precio interno distinto del precio de exportación– para diversificar la estructura de la producción nacional. Esos mecanismos comprenden impuestos o restricciones a la exportación, monopolios estatales y precios internos máximos de los recursos naturales. Se ha aducido que los sistemas de doble precio constituyen una subvención recurrible, pero no hay consenso ni interpretación jurídica autorizada al respecto.

El apartado i) del artículo XX del GATT permite la adopción de medidas incompatibles con los Acuerdos de la OMC que impliquen restricciones impuestas a la exportación de materias primas nacionales, que sean necesarias para asegurar a una industria nacional de transformación el suministro de las cantidades indispensables de dichas materias primas.

Volatilidad de los precios

La estabilización de los precios era uno de los principales objetivos de los acuerdos internacionales de productos básicos. El apartado h) del artículo XX del GATT prevé una excepción específica para las medidas adoptadas de conformidad con tales acuerdos. Esa disposición puede tener un interés limitado actualmente, al menos en lo que respecta a los sectores de recursos naturales abarcados por el presente informe.

Normas de derecho internacional que atañen a los recursos naturales

La OMC forma parte de un marco mucho más amplio de cooperación internacional, y muchos aspectos de los recursos naturales se rigen por otras normas del derecho internacional ajenas a la Organización.

La OMC no reglamenta la propiedad de los recursos naturales. Existe un vasto corpus de derecho consuetudinario y derecho de los tratados relativo a la soberanía de los territorios, las masas continentales, las extensiones de agua y los fondos marinos. Ese corpus jurídico es pertinente para determinar los derechos de propiedad sobre los recursos naturales entre Estados. En los decenios de 1960 y 1970 se adoptaron varios instrumentos internacionales en los cuales los países en desarrollo trataban de reafirmar la soberanía estatal sobre los recursos naturales frente a los inversores extranjeros.

Los acuerdos internacionales de productos básicos establecían mecanismos para estabilizar los precios de los recursos naturales, y se consideraban también instrumentos para corregir el deterioro de la relación de intercambio de los países en desarrollo exportadores. El único acuerdo internacional de productos básicos que guarda relación con los productos abarcados por el presente informe y sigue en vigor es el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales, cuyos objetivos se han ampliado. El Acuerdo Internacional del Estaño y el Convenio Internacional del Caucho Natural ya no están en vigor. Actualmente tienen más importancia los acuerdos entre países productores, el más destacado de los cuales es el de la OPEP.

Algunos acuerdos comerciales contienen obligaciones que van más allá de las establecidas en la OMC en relación con los recursos naturales. Por ejemplo, determinados acuerdos bilaterales y regionales prohíben el establecimiento de nuevos impuestos a la exportación o suprimen por completo esos impuestos. Las disciplinas del Tratado sobre la Carta de la Energía relativas al tránsito son más estrictas que las establecidas en el artículo V del GATT.

En muchos acuerdos internacionales se establecen mecanismos de cooperación entre los Estados para hacer frente a las externalidades internacionales. Muchos de ellos se refieren a la protección del medio ambiente. La corrupción es otro problema que los Estados tratan de resolver mediante la cooperación internacional.

Los tratados bilaterales de inversión tienen por finalidad resolver el llamado problema del oportunismo (situación en que en una relación contractual entre dos partes surge la preocupación de que una de ellas adquiera una excesiva capacidad de negociación después de que la otra se haya comprometido a invertir), y desempeñan una función importante, especialmente en relación con los minerales y los recursos energéticos.

En los últimos años, la relación entre los Acuerdos de la OMC y el derecho internacional general ha sido objeto de frecuentes debates, que aún no han llegado a una conclusión definitiva.

Los Acuerdos sobre la OMC ofrecen a los Miembros posibilidades de conciliar las obligaciones que les corresponden en el marco de la OMC con las de otros acuerdos internacionales. A un nivel más general, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas ha señalado

varios principios que pueden ser útiles para entender la relación entre las diferentes normas internacionales.

Una de las cuestiones a las que se ha prestado más atención es la relación entre la OMC y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

En la Decisión sobre comercio y medio ambiente de la OMC de 1994 se establece que "no debe haber, ni es necesario que haya, contradicción política entre la defensa y salvaguardia de un sistema multilateral de comercio abierto, no discriminatorio y equitativo, por una parte, y las medidas de protección del medio ambiente y la promoción de un desarrollo sostenible, por otra".

En la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se hace un llamamiento similar a la coherencia entre las medidas ambientales y el sistema multilateral de comercio. Hasta la fecha, ni los grupos especiales de solución de diferencias ni el Órgano de Apelación han constatado que alguna medida comercial adoptada en virtud de un acuerdo multilateral sobre el medio ambiente sea incompatible con las obligaciones asumidas en la OMC.

Reglamentación del comercio de recursos naturales: desafíos y aspectos normativos

En la presente sección se destacan varios problemas que se plantean a la cooperación internacional. La lista no es exhaustiva, y la selección de estos temas no implica que deban necesariamente negociarse en la OMC, ni siquiera que todos ellos estén comprendidos en el ámbito de competencia acordado de la OMC.

Política de exportación

El primer problema se refiere a la política de exportación en forma de impuestos y restricciones a la exportación. Uno de los principales fundamentos económicos de las normas de la OMC es el fomento de la cooperación entre los interlocutores comerciales en esferas en las que pueden perjudicarse recíprocamente si actúan de forma unilateral. Un país grande puede mejorar su relación de intercambio a expensas de sus interlocutores comerciales imponiendo restricciones a la exportación y desplazando así las rentas económicas. La reducción de la oferta empujará al alza el precio mundial y creará una diferencia entre ese precio y el precio nacional. Al igual que en el caso de los aranceles, dos grandes países que impongan restricciones a sus exportaciones recíprocas podrán acabar ambos en peor posición económica. Una solución sería el intercambio de compromisos sobre impuestos a la exportación entre los exportadores que apliquen tales medidas o el intercambio de esos compromisos por concesiones sobre aranceles de importación, ya que los impuestos a la exportación suelen entrañar una progresividad arancelaria en el país importador. Por supuesto, también se podrían hacer concesiones mutuas más amplias.

A ese respecto cabe hacer dos observaciones. En primer lugar, que las cuestiones que se plantean en relación con la política de exportación no se limitan a los recursos naturales, sino que son de carácter más general. En segundo lugar, con independencia de que los impuestos a la exportación modifiquen los precios mundiales, los gobiernos pueden recurrir a esos impuestos por razones distintas de la relación de intercambio y el desplazamiento de rentas. La finalidad de los impuestos a la exportación puede ser aumentar o estabilizar los ingresos, diversificar la estructura interna y de

exportación de la economía, hacer frente a la progresividad arancelaria de los interlocutores comerciales a lo largo de las cadenas de producción, y conseguir objetivos ambientales. El análisis teórico de las razones para establecer impuestos a la exportación (y a veces restricciones cuantitativas) realizado en este informe pone también de manifiesto algunas de las posibles limitaciones de esas opciones de política.

Explotación sostenible de los recursos naturales

Aunque las normas de la OMC ya ofrecen cierta flexibilidad para adoptar medidas que propicien la explotación sostenible de los recursos naturales, habría motivos para aumentar esa flexibilidad en determinados ámbitos. Por ejemplo, determinadas subvenciones pueden ser un importante instrumento de política nacional que permita a los gobiernos gestionar un recurso natural o hacer frente a los efectos ambientales derivados de su utilización. Las disposiciones del artículo 8 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias en virtud de las cuales las subvenciones ambientales eran subvenciones no recurribles –es decir, que no se pueden impugnar en la OMC o no pueden ser objeto de medidas compensatorias– quedaron sin efecto a fines de 1999, y los Miembros de la OMC no acordaron su prórroga. No está claro si las excepciones generales previstas en el artículo XX pueden invocarse para justificar las subvenciones relacionadas con el medio ambiente o la conservación de los recursos.

Políticas distintas con resultados similares

Otro problema se plantea cuando determinadas medidas internas y comerciales están sujetas a disciplinas diferentes, aun cuando tengan los mismos efectos económicos. Cuando los países que importan un recurso natural no producen ese recurso, y los países que lo exportan lo utilizan en escasas cantidades, las medidas comerciales y las medidas internas pueden tener efectos muy similares. Por ejemplo, en el caso de los recursos naturales, un contingente de producción suele ser equivalente a un contingente de exportación, y un sistema de doble precio suele tener un efecto similar al de un impuesto a la exportación. Éste a su vez tiene un efecto equivalente al de una subvención al consumo. En tales casos, la reglamentación de sólo una de las medidas equivalentes suele ser insuficiente para lograr un comercio de recursos naturales sin efectos de distorsión.

Gestión de las necesidades a corto plazo teniendo en cuenta los costos a largo plazo

Como los recursos naturales son finitos o agotables, la relación entre las políticas actuales y sus consecuencias futuras es particularmente importante. Las normas internacionales, como las negociadas en la OMC, pueden constituir un punto de anclaje que ayude a los gobiernos a dejar de lado los incentivos a corto plazo y aplicar políticas sostenibles. Un ejemplo de medida que puede ser beneficiosa a corto plazo, posiblemente por razones de economía política, pero que no responde a los intereses del país a largo plazo son las subvenciones para la explotación de un recurso afectado por un problema de libre acceso. Las negociaciones de la OMC sobre las subvenciones a la pesca tratan exactamente de ese tipo de problema. El reciente mandato del G-20 de examinar las subvenciones al consumo de combustibles fósiles, que tienen efectos negativos en el medio ambiente, tiene una finalidad similar.

Tránsito y comercio de recursos naturales

Aunque el comercio de la mayor parte de los recursos naturales abarcados por el presente informe se desarrolla de forma relativamente fluida, se han planteado varias cuestiones en relación con el tránsito de los recursos naturales objeto de comercio a través de distintas jurisdicciones. Esta cuestión se ha planteado en particular en relación con los productos energéticos. La obligación de la libertad de tránsito con arreglo al artículo V del GATT contribuye en gran medida a la facilitación de la circulación de mercancías en el mundo. Sin embargo, la divergencia de opiniones acerca de la aplicabilidad del artículo V en el caso del transporte a través de infraestructuras fijas, como tuberías, crea incertidumbre jurídica. Y esa incertidumbre conlleva costos económicos.

Necesidad de mejorar la claridad y coherencia jurídicas entre los acuerdos internacionales

Un problema que se plantea en este ámbito es que no está clara la línea divisoria entre el GATT y el AGCS en lo que respecta a las actividades relacionadas con la explotación y elaboración de recursos naturales, y esto reduce la previsibilidad de las normas multilaterales. Otra cuestión, quizás más importante, es la relación entre la OMC y los demás acuerdos internacionales. Muchos aspectos de los recursos naturales se rigen por normas internacionales ajenas a la OMC, y algunos de los problemas que se plantean sólo podrán resolverse eficazmente mejorando la gobernanza mundial. Los problemas internacionales que plantean los recursos naturales a menudo se tienen que examinar en diversos marcos multilaterales, y la coherencia es importante.

Véase la página 160.

Sección F: Conclusiones

En el análisis contenido en el presente informe se exponen argumentos de peso en favor de la cooperación. En vista de la importancia de los recursos naturales en casi todos los aspectos de la actividad humana y de las características particulares de estos productos, es indispensable que los gobiernos colaboren para encontrar un terreno común y soluciones de transacción adecuadas. La cooperación debería tener por objeto garantizar una buena gestión de los recursos, la equidad y el beneficio mutuo.

En el informe se ha hecho especial hincapié en los aspectos comerciales de la cooperación y aboga por que esa cooperación se promueva por medio de normas comerciales multilaterales eficaces. La adopción de normas de comercio bien definidas no sólo sirve para asegurar los beneficios normales del comercio, sino que es fundamental para la cooperación en ámbitos como la protección del medio ambiente y el establecimiento de políticas internas sobre la ordenación de recursos que son escasos.

Véase la página 200.