

F. Conclusiones

En el presente informe se han abordado cuatro cuestiones fundamentales relacionadas con el comercio de los recursos naturales. La primera es la forma en que las características económicas esenciales de los recursos naturales y el modo en que se comercia con ellos influyen en la estructura del comercio de este tipo de bienes. En segundo lugar, se ha examinado en qué medida la ausencia de obstáculos al comercio permite asegurar eficazmente el acceso a los recursos naturales y su viabilidad a largo plazo. La tercera cuestión guarda relación con los incentivos que tienen los gobiernos en la elaboración de su política comercial sobre los sectores de recursos naturales y las consecuencias de esa estructura de incentivos. Por último, en el informe se ha analizado cómo afecta la cooperación internacional a la gestión del comercio de recursos naturales, con especial atención a la función de la OMC.

Índice

Características económicas de los recursos naturales y estructura del comercio	202
Apertura del comercio, acceso a los recursos naturales y sostenibilidad	202
Las políticas comerciales y sus consecuencias	202
Las normas destinadas a promover la cooperación internacional	203
Observaciones finales	203



Características económicas de los recursos naturales y estructura del comercio

Los recursos naturales presentan una serie de rasgos distintivos que han servido para estructurar los temas a lo largo del presente informe: su distribución desigual, su agotabilidad, los efectos económicos generalizados de su explotación, que el mercado no tiene en cuenta (externalidades), la gran dependencia de algunas economías con respecto a estos recursos y la tendencia a la volatilidad de los precios en los mercados de recursos naturales. Es esencial tener en cuenta estas características para reconocer los efectos del comercio internacional, la justificación y consecuencias de las medidas de política comercial y la elaboración eficaz de las normas que rigen el comercio de recursos.

El informe da fe del importante incremento de la participación (en valor) de los recursos naturales en el comercio mundial durante los últimos años, debido especialmente al alza de los precios de los productos básicos, en particular el petróleo. Los modos del comercio de recursos naturales difieren notablemente de los del comercio de productos manufacturados en varios aspectos importantes. En primer lugar, los recursos naturales se prestan a un comercio centralizado, pues suelen ser muy homogéneos. Este modo de comercio ha favorecido los intercambios internacionales de recursos naturales y la estabilidad de las corrientes comerciales. En segundo término, la distribución geográfica desigual y otras características específicas de determinados recursos han llevado a adoptar modos de comercio especiales, como los contratos intergubernamentales a largo plazo y la integración vertical. Los detalles de estos mecanismos tienen consecuencias importantes para la estructura del comercio internacional y la formación de los precios de los recursos.

Apertura del comercio, acceso a los recursos naturales y sostenibilidad

En razón de la concentración geográfica de los recursos naturales, el comercio puede propiciar una mayor eficiencia y aumentar el bienestar mediante la transferencia de recursos desde las regiones en las que son relativamente abundantes hacia otras que padecen una escasez relativa. Sin embargo, es difícil comparar el bienestar debido a la existencia de factores dinámicos como la agotabilidad de los recursos naturales y los constantes fallos del mercado. Entre éstos cabe destacar la competencia imperfecta y el libre acceso a los recursos cuando los derechos de propiedad no están bien definidos. En algunas circunstancias, la existencia de cárteles en los sectores de recursos no renovables puede dar lugar a una extracción más lenta de la que sería óptima en los países exportadores y, por otro lado, el libre comercio de recursos renovables respecto de los cuales existe un problema del libre acceso puede dar lugar a la circunstancia inversa -es decir, un agotamiento más rápido de los recursos-. Esta situación constituye un caso importante en que no se materializa el resultado habitual de aumento del bienestar que se deriva de la apertura del comercio, al menos para un país.

Otras cuatro grandes cuestiones se asocian habitualmente con el comercio de recursos naturales: la presencia de externalidades ambientales, el efecto de la tecnología en la sostenibilidad de los recursos, la "maldición" a la que se enfrentan las economías ricas en recursos y la fuerte inestabilidad que caracteriza a algunos de los sectores de recursos. El comercio internacional interactúa con todos estos factores de forma compleja, ya sea

agravando los problemas existentes o aportando soluciones. Un aumento de la tasa de extracción impulsado por las exportaciones puede agravar las externalidades ambientales negativas, pero la asignación internacional más eficaz de los recursos propiciada por el comercio reduce las externalidades. Las innovaciones tecnológicas que el comercio contribuye a difundir a escala internacional pueden acelerar el agotamiento de recursos escasos pero también fortalecer la capacidad de los gobiernos para vigilar las existencias restantes, y ofrecen sustitutos eficaces a los recursos agotables. Por último, el comercio internacional puede favorecer una especialización excesiva en los sectores de recursos, pero también puede ofrecer posibilidades de diversificación que atenúen los problemas de fuerte dependencia de los productos básicos y de la inestabilidad de éstos.

Las políticas comerciales y sus consecuencias

En el informe se documenta la intervención de los gobiernos en los sectores de recursos naturales y se observa que la política comercial en este ámbito es prácticamente contraria a la que se aplica en los restantes sectores de bienes que son objeto de comercio. A menudo, los países ricos en recursos limitan las exportaciones por distintos medios como los impuestos y las restricciones cuantitativas a la exportación, en tanto que en los países de recursos escasos los aranceles son bajos y las restricciones a la importación escasas. Sin embargo, hay que hacer dos salvedades importantes a esta regla general. En primer lugar, se aplican con frecuencia medidas internas que pueden influir en las corrientes comerciales, tales como subvenciones, reglamentos técnicos e impuestos sobre el consumo. En segundo lugar, la estructura de protección a la que se enfrentan los exportadores de recursos tiende a reforzarse en las sucesivas fases de elaboración (progresividad arancelaria).

Las intervenciones en los sectores de recursos naturales a través de medidas de política se justifican por motivos de bienestar, en razón de las características específicas de estos recursos. Los gobiernos utilizan las políticas comerciales como instrumentos para alcanzar distintos objetivos: mejorar la conservación de los recursos, reducir las externalidades ambientales relacionadas con su extracción o consumo, estimular la diversificación de las exportaciones hacia otros productos distintos de los del sector dominante de los recursos, y estabilizar los ingresos frente a las perturbaciones de la oferta o la demanda.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, tres importantes salvedades. En primer lugar, las restricciones al comercio tienen efectos de empobrecimiento del vecino, ya que desplazan las rentas de unos a otros países o modifican la relación de intercambio. También tienen como consecuencia el autoempobrecimiento, pues aunque puedan ser políticamente oportunas a corto plazo, disminuyen el bienestar a largo plazo. En segundo lugar, aunque en algunos casos constituyen la única opción posible, las medidas comerciales no suelen ser la opción más adecuada para resolver los problemas relacionados con los recursos naturales. La mejor opción es, a menudo, una política interna que afronte la distorsión en su origen. Por último, no suelen ser muy diferentes las medidas comerciales y las medidas internas relativas a los sectores de recursos naturales. Cuando los recursos están distribuidos desigualmente entre los países, las diferencias entre los efectos comerciales de medidas internas como los impuestos sobre el consumo o las restricciones a la producción y los efectos de las medidas comerciales tradicionales son, a veces, muy pequeñas.

Las normas destinadas a promover la cooperación internacional

Los principios generales del sistema multilateral de comercio ofrecen un marco para limitar las políticas de empobrecimiento del vecino y de autoempobrecimiento, incluso en los sectores de los recursos naturales. Varias normas de la OMC son pertinentes en relación con las cinco características apuntadas de los recursos naturales. En particular, las normas relativas a la no discriminación, la libertad de tránsito, las consolidaciones arancelarias y las restricciones a la exportación son pertinentes en lo que se refiere a la distribución desigual de los recursos entre los países y facilitan el acceso de los Miembros de la OMC a unos recursos escasos. Los instrumentos de flexibilidad previstos en los Acuerdos, como el artículo XX y la Parte IV del GATT, permiten hacer frente a los problemas de la agotabilidad, las externalidades ambientales, la situación de predominio de los recursos naturales y su inestabilidad. Además, otros acuerdos internacionales establecen mecanismos de cooperación internacional en estos sectores. Con frecuencia, su finalidad es subsanar las deficiencias de los mercados o los gobiernos. Tal es el caso de los acuerdos que se ocupan de la protección del medio ambiente o de la corrupción.

Las normas de la OMC no se elaboraron específicamente para regular el comercio de recursos naturales y no siempre pueden dar una respuesta adecuada a las especificidades sectoriales. A este respecto, en el informe se han señalado varias esferas en las que se podría considerar la posibilidad de intensificar la cooperación sobre la base del beneficio mutuo. Una de esas esferas es la de políticas comerciales como los impuestos a la exportación, en que los resultados del comercio sin cooperación se podrían mejorar mediante acuerdos. La posibilidad de alcanzar este tipo de acuerdos dependerá en parte de los objetivos que se persigan con esas políticas y de la forma en que dichos objetivos puedan influir en el cálculo del bienestar a nivel nacional. Un segundo aspecto es el margen que existe para aplicar políticas conservacionistas, por ejemplo el trato de las subvenciones destinadas a mejorar la conservación de los recursos naturales.

Una tercera esfera es la de la facilitación de las corrientes comerciales de recursos naturales, concretamente, el alcance de la libertad de tránsito prevista en el artículo V del GATT. La cuarta esfera guarda relación con la claridad de las normas actuales, como la aplicabilidad de las normas del GATT o del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) a la exploración y transformación de los recursos naturales. Otra cuestión en la que tiene importancia la coherencia es la relación entre la OMC y las normas del derecho internacional incorporadas en diferentes acuerdos y arreglos que pueden ser pertinentes para los recursos naturales.

Otras cuestiones que se han abordado, pero respecto de las cuales no existen ni mandato ni negociaciones en la OMC, son la intensificación de la cooperación internacional en materia de inversiones, la competencia y medidas internas como los impuestos sobre el consumo. Estos temas se han incluido en el análisis en razón de la argumentación analítica que puede hacerse, en determinadas circunstancias, en favor de una mayor cooperación. Esto no es lo mismo que abogar por un nuevo programa de negociación en la OMC, que desbordaría el marco de un informe de esta naturaleza y precedencia.

Observaciones finales

La tensión entre el aumento de la demanda de recursos naturales que se deriva del crecimiento de la población y de los ingresos, por un lado, y su escasez y agotabilidad, por otro, es uno de los retos a los que se tiene que enfrentar la sociedad moderna. Posiblemente, esta tensión no hará sino aumentar, especialmente a medida que la economía mundial se recupere de la recesión y continúe ampliándose el círculo de desarrollo e industrialización. El temor a la falta de acceso suficiente a los suministros en países con pocos recursos y a la explotación inapropiada en las regiones en las que son abundantes podría desencadenar conflictos comerciales o problemas aún más graves. La adopción de normas bien definidas para la cooperación internacional, basadas en una percepción común del beneficio, contribuirá a evitar ese escenario.

En suma, 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. El informe se ha centrado en particular 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.