

COMITÉ DE RESTRICCIONES POR BALANZA DE PAGOS

Labor realizada sobre las cuestiones relativas a la aplicación de conformidad con el párrafo 12 b) de la Declaración de Doha

Informe al Comité de Negociaciones Comerciales

1. El Comité de Restricciones por Balanza de Pagos se reunió en cinco ocasiones en 2002 para tratar las cuestiones pendientes relativas a la aplicación de conformidad con el párrafo 12 b) de la Declaración Ministerial de Doha -inciso 1 y parte del inciso 3 del documento JOB(01)/152/Rev.1.¹ A título informativo se envía copia del presente informe al Presidente del Comité de Comercio y Desarrollo, que está examinando otros aspectos del inciso 3.
2. Como base para sus trabajos, el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos tomó nota de los debates anteriores sobre estos dos incisos del programa de trabajo sobre la aplicación.² Además, a petición del Comité, la Secretaría preparó una Nota³ y el FMI aportó una contribución⁴ para facilitar el examen del inciso 3.
3. Con respecto al conjunto del proceso, se expuso la opinión de que en la Conferencia Ministerial de Doha se habían hecho esfuerzos de buena fe para resolver las cuestiones relativas a la aplicación en el ámbito de la balanza de pagos. Las repercusiones de las dos cuestiones pendientes planteaban serias preocupaciones sistémicas. Según otra opinión, todas las propuestas formuladas en el marco del párrafo 12 b) de la Declaración Ministerial de Doha eran cuestiones sobre las que había que negociar en un plazo dado, como parte integrante del programa de trabajo.
4. A modo de introducción de ambos incisos, se expresó la opinión de que las disposiciones de la OMC en materia de balanza de pagos reconocían la vulnerabilidad de los países en desarrollo a las dificultades de balanza de pagos, así como la necesidad de esos países de salvaguardar su situación financiera exterior. Las disposiciones autorizaban la utilización de restricciones a la importación de manera que se tuviera plenamente en cuenta el nivel elevado y estable de la demanda de importaciones que podía originar la ejecución de los programas de desarrollo económico de los países en desarrollo. A ese respecto, era necesario que en el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos y en el marco de cualquier procedimiento de solución de diferencias relativo a estas disposiciones se reconociera que las circunstancias en que podía aplicarse el párrafo 9 del artículo XVIII eran fundamentalmente distintas de aquellas en que podía aplicarse el párrafo 2 del artículo XII. En Doha los Ministros habían reafirmado que el artículo XVIII del GATT de 1994 era una disposición de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y que el recurso a ese artículo debería ser menos

¹ Los informes de estas reuniones figuran en los documentos WT/BOP/R/61, R/62, R/63 y R/65.

² WT/BOP/INF/9.

³ WT/BOP/W/21.

⁴ Véase el anexo al documento WT/BOP/R/65.

oneroso que el recurso al artículo XII del GATT de 1994. Había llegado el momento de poner en práctica en la OMC esa afirmación.

Inciso 1: "Únicamente el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos será competente para examinar la justificación general de las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos"

5. Se expuso la opinión de que debía confirmarse que solamente se podían someter a grupos especiales las cuestiones derivadas de la aplicación de restricciones comerciales en virtud de la sección B del artículo XVIII y no las derivadas de la justificación general de esas restricciones. Ese había sido el propósito del Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos, en el que se afirma lo siguiente: "Podrán invocarse las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994, desarrolladas y aplicadas en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, con respecto a todo asunto que se plantee a raíz de la aplicación de medidas de restricción de las importaciones adoptadas por motivos de balanza de pagos."⁵ A la luz de esa disposición, ninguno de los derechos otorgados a los países en desarrollo Miembros en virtud de la sección B del artículo XVIII, incluidos los derechos de procedimiento, podían resultar modificados al amparo del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD). Esa interpretación había sido respaldada por un Grupo Especial⁶ en el contexto de otra diferencia en la que las disposiciones examinadas estaban redactadas en los mismos términos que la nota 1 de pie de página del Entendimiento (párrafo 12 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV) al hacerse la misma distinción entre la "aplicación" de una medida y su "justificación". Sin embargo, otro Grupo Especial había resuelto que se podían invocar las disposiciones del ESD en todo asunto relativo a restricciones por motivos de balanza de pagos. Por consiguiente es necesario que los Miembros aclaren la relación existente entre la sección B del artículo XVIII y el ESD.

6. Otro punto de vista es que la jurisprudencia de la OMC ya ha resuelto esta cuestión y que su examen no es oportuno en el marco del programa de Doha sobre la aplicación. Como mucho, dadas sus repercusiones sistémicas, podría abordarse en el marco del examen del ESD. El Órgano de Apelación había constatado que los grupos especiales podían examinar toda cuestión derivada de la utilización de restricciones por motivos de balanza de pagos y que no debería ni tendría que haber conflictos entre lo "judicial" y lo "legislativo" en el ámbito de la OMC; al considerar la justificación de las restricciones por motivos de balanza de pagos, los grupos especiales deberían tomar en consideración las deliberaciones y las conclusiones del Comité de Restricciones por Balanza de Pagos. En cuanto a las constataciones del Grupo Especial a que se hace referencia en el párrafo 5 *supra*, se señaló que el Órgano de Apelación había revocado el planteamiento de la deferencia adoptado por ese Grupo Especial, de modo que las conclusiones del Órgano de Apelación en ese asunto y en el asunto relativo a la sección B del artículo XVIII eran compatibles. La propuesta del inciso 1 suponía un cambio fundamental en los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC y, de aplicarse, menoscabaría el ESD y tendría consecuencias sistémicas para otros Acuerdos de la OMC.

7. La Presidenta observó que no había coincidencia de opiniones. Una opinión es que los Miembros de la OMC deben aclarar la relación existente entre la sección B del artículo XVIII y la invocación de las disposiciones del ESD con vistas a confirmar que únicamente el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos será competente para examinar la justificación general de las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos. La otra opinión es que la jurisprudencia de la OMC ha resuelto la cuestión.

⁵ Nota 1 de pie de página del Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos.

⁶ Fuente: WT/DS34/R.

Inciso 3: "Se realizará un examen completo del artículo XVIII con miras a asegurar que éste se ciña al objetivo inicial de facilitar el desarrollo progresivo de las economías de los países en desarrollo y permitirles ejecutar sus programas y aplicar sus políticas de desarrollo económico tendientes al aumento del nivel de vida general de su población"

8. En el marco de este inciso algunos Miembros propusieron que el Comité examinara todas las cuestiones derivadas de las disposiciones de la sección B del artículo XVIII y del Entendimiento de 1994, leídas juntamente con el artículo XV del GATT, con inclusión de: i) los criterios de determinación de la suficiencia de las reservas monetarias y la justificación de las restricciones comerciales; y ii) el alcance y la aplicabilidad de la salvedad del párrafo 11 del artículo XVIII y de la nota de dicho párrafo.

9. Se expuso la opinión de que la sección B del artículo XVIII, en especial los párrafos 9 y 11, reconoce la vulnerabilidad de los países en desarrollo a las dificultades de balanza de pagos y la necesidad de conceder trato especial y diferenciado a su aplicación de restricciones comerciales a efectos de balanza de pagos, habida cuenta en particular de la necesidad de esos países, de mantener un alto nivel de reservas monetarias, de adoptar medidas para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos sobre una base sana y duradera, de asegurar la utilización de sus recursos productivos sobre una base económica en la aplicación de su política nacional y, lo que es más importante, de eliminar gradualmente las restricciones, en vez de suprimirlas o modificarlas precipitadamente si ello tuviera por consecuencia directa el deterioro de la situación de sus balanzas de pagos o la perturbación de sus políticas de desarrollo.

10. A este respecto, algunos Miembros manifestaron su preocupación acerca de varios aspectos de las consultas recientes celebradas en el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos y de la solución de diferencias en esta esfera, en particular:

- la función desempeñada por el FMI en el proceso de consultas y el carácter de su aportación, a la luz del mandato enunciado en el artículo XV del GATT. El FMI no debía hacer suya la función del Comité de Restricciones por Balanza de Pagos. La aportación del FMI debía ser analítica y no prescriptiva, en particular cuando formula observaciones sobre políticas nacionales que sólo habían tenido un efecto indirecto en la balanza de pagos o cuando fija calendarios para la eliminación de las restricciones comerciales;
- el modo en que se calculaba la suficiencia de las reservas monetarias al evaluar la necesidad de un país en desarrollo Miembro de mantener restricciones al comercio a efectos de balanza de pagos;
- el breve plazo de tiempo concedido a los países en desarrollo para eliminar sus restricciones; y
- el hecho de que no se atribuyera la debida importancia a las circunstancias especiales de los países en desarrollo, en particular su mayor necesidad de reservas para aplicar sus programas de desarrollo económico, incluida la financiación de infraestructuras con capital extranjero y la incidencia en sus ramas de producción nacional de la eliminación de las restricciones al comercio en un breve plazo de tiempo.

11. También se debía prestar atención a otros dos factores: la eliminación de los obstáculos al acceso a los mercados extranjeros con que tropezaban los países en desarrollo con dificultades de balanza de pagos, dado que esos obstáculos limitaban su capacidad de aumentar sus exportaciones e incrementaban la parte de la carga de ajuste a que había que hacer frente por la disminución de las importaciones; y la inestabilidad de los mercados financieros a que estaban expuestos estos países. El aumento de las corrientes internacionales de capital y la integración del comercio, la inversión y los

mercados financieros significaba que estos países tenían que tener en cuenta un mayor número de variables al evaluar la suficiencia de sus reservas. Todo ello abogaba en favor de que el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos y los grupos especiales de solución de diferencias adoptaran un enfoque más global de las necesidades de divisas de los países en desarrollo a los efectos de su desarrollo económico. Los criterios convencionales para evaluar la legitimidad de las medidas adoptadas para salvaguardar la balanza de pagos de los países en desarrollo de conformidad con la sección B del artículo XVIII, incluida la base para determinar la suficiencia de las reservas monetarias, ya no tenían pertinencia.

12. Según otra opinión, las disposiciones de la sección B del artículo XVIII funcionan eficazmente. La OMC recurría en gran medida a los conocimientos técnicos y el asesoramiento del FMI. La aportación del FMI al Comité de Restricciones por Balanza de Pagos había evolucionado con el tiempo e incluía cada vez más una amplia gama de criterios de balanza de pagos, relacionados no sólo con la evolución del comercio, sino también con la evolución de la cuenta de capital y las políticas nacionales que tenían incidencia en la balanza de pagos. No obstante, el artículo XV establecía claramente una división del trabajo entre el FMI y el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos, y eso debía respetarse escrupulosamente. Además, en el marco del examen actual podía ser útil aclarar los criterios que debían utilizarse en la evaluación de la situación de la balanza de pagos de los países objeto de las consultas.

13. La Presidenta observó que no había coincidencia de opiniones. Una opinión es que los Miembros de la OMC deben asegurarse de que la sección B del artículo XVIII se ciñe al objetivo inicial de facilitar el desarrollo progresivo de las economías de los países en desarrollo y permitirles ejecutar sus programas y aplicar sus políticas de desarrollo económico tendientes al aumento del nivel de vida general de su población. Otra opinión es que las disposiciones de la sección B del artículo XVIII funcionan eficazmente y su revisión no es necesaria.

14. La Presidenta señaló asimismo que, si bien no ha sido posible llegar a un consenso sobre el inciso 3 en el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos, de las consultas se desprende que convendría seguir explorando la posibilidad de responder a las preocupaciones suscitadas por el inciso 3, en los siguientes términos:

- Según lo acordado en Doha, el Comité recuerda que el artículo XVIII del GATT de 1994 es una disposición de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y que el recurso a la sección B del artículo XVIII deberá ser menos oneroso que el recurso al artículo XII, habida cuenta de que los criterios enunciados en el párrafo 9 del artículo XVIII y en el párrafo 2 del artículo XII son diferentes.
- La aportación analítica que hace el FMI al Comité de Restricciones por Balanza de Pagos en virtud del mandato contenido en el artículo XV del GATT y en el artículo XII del AGCS resulta muy valiosa para las deliberaciones del Comité. Las cuestiones de carácter prescriptivo son de la competencia del Comité.
- El Comité de Restricciones por Balanza de Pagos formulará sus conclusiones en el marco del artículo XII y de la sección B del artículo XVIII del GATT y del artículo XII del AGCS, caso por caso y teniendo plenamente en cuenta las circunstancias y las necesidades de desarrollo en cada caso. Los factores pertinentes para evaluar la suficiencia de las reservas incluyen el marco monetario y cambiario del país, así como la magnitud, carácter y variabilidad de las posiciones de balanza de pagos y externa. Debe prestarse especial atención a los riesgos relacionados con la posición de un país en materia de deuda externa y la volatilidad de sus flujos de capital, especialmente en el caso de economías que cuentan con un significativo, aunque no plenamente seguro, acceso a los mercados internacionales de capitales.

- El Comité de Restricciones por Balanza de Pagos prestará especial atención a los factores a que se hace referencia en la salvedad del párrafo 11 del artículo XVIII y en la nota de dicho párrafo al formular sus conclusiones. Se prestará atención a la necesidad de reservas que tienen los países en desarrollo para aplicar sus programas de desarrollo económico (incluida la financiación de infraestructuras con capital extranjero). También se prestará atención al tiempo concedido a los países en desarrollo Miembros para eliminar sus restricciones.
-