

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/WGTI/W/153
28 de noviembre de 2002

(02-6567)

Grupo de Trabajo sobre la Relación
entre Comercio e Inversiones

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y SUS ESTADOS MIEMBROS

Se ha recibido de la Delegación Permanente de la Comisión Europea la siguiente comunicación, de fecha 27 de noviembre de 2002.

DOCUMENTO CONCEPTUAL SOBRE SALVAGUARDIAS POR RAZONES DE BALANZA DE PAGOS

El propósito del presente documento conceptual es servir de contribución al debate sobre las salvaguardias por razones de balanza de pagos que se podrían incluir en un marco de inversiones para el desarrollo. Las propuestas generales que contiene no se deben interpretar como propuestas textuales.

I. INTRODUCCIÓN

1. El párrafo 22 de la Declaración Ministerial de Doha hace referencia a las "excepciones y salvaguardias por razones de balanza de pagos" entre las cuestiones que habría de aclarar el Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversiones, en el período que transcurra hasta el quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial. Los debates específicos sobre estos temas comenzaron en la más reciente reunión del Grupo de Trabajo, que se celebró del 16 al 18 de septiembre. Como una contribución más a estos debates, el presente documento se centrará en las salvaguardias adoptadas por motivos de balanza de pagos. Ya hemos abordado las posibles excepciones de un marco de inversiones para el desarrollo en nuestros anteriores documentos WT/WGTI/W/110 sobre disposiciones relativas a la transparencia, WT/WGTI/W/122 sobre la no discriminación y WT/WGTI/W/140 sobre disposiciones relativas al desarrollo.

2. Al igual que en el GATT y en el AGCS, las CE consideran que un futuro marco de inversiones para el desarrollo debe incluir la posibilidad de que los miembros adopten medidas de salvaguardia en casos de crisis de balanza de pagos. Este tipo de disposición de salvaguardia es particularmente importante para los países en desarrollo, donde es posible que los sistemas financieros sean más frágiles y vulnerables a la inestabilidad. Consideramos que cualquier medida de salvaguardia debe adoptarse en circunstancias excepcionales, de manera no discriminatoria, en plena conformidad con el Convenio Constitutivo del FMI, durante un período limitado y sin ir más allá de lo necesario para superar la crisis de balanza de pagos. Además, estas medidas deben ser notificadas a la OMC y quedar sujetas a un examen multilateral eficaz, que se ha de llevar a cabo de forma coordinada entre la OMC y el FMI.

3. La limitación de la entrada de capital no lleva necesariamente a una mejora directa en la situación de la balanza de pagos del país que adopte esa medida. De hecho, las entradas de capital extranjero a menudo pueden contribuir de manera positiva a la situación de la balanza de pagos de un país. El presente documento se centrará en las medidas de salvaguardia por razones de balanza de pagos que podrían permitirse en un marco de inversiones para el desarrollo.

II. ¿QUÉ ES UNA CRISIS DE BALANZA DE PAGOS?

4. Una situación insostenible de la balanza de pagos puede surgir en un país por distintas razones y presenta el riesgo de convertirse en una crisis de balanza de pagos.¹ Un ejemplo de situación insostenible por cuenta corriente es cuando existe un déficit en la cuenta corriente y la importación neta de bienes y servicios no se puede financiar con una entrada suficiente de capital extranjero o con la reducción de las reservas en divisas. Esto puede desembocar en una situación insostenible de la balanza de pagos. Las opciones de política disponibles para el país afectado comprenden el mejoramiento de la situación por cuenta corriente, por ejemplo, mediante la ampliación de las exportaciones o la restricción de las importaciones (siempre que estas restricciones sean compatibles con sus obligaciones internacionales y, preferiblemente, que no sean contraproducentes en cuanto a los objetivos futuros de desarrollo), o el mejoramiento de la cuenta de capital con estímulos a las entradas de capital. Esto último se puede lograr mediante la atracción de más IED o inversiones de cartera. La obtención de préstamos de bancos o gobiernos extranjeros o de instituciones internacionales constituye otra opción de política, si se hace de manera sostenible teniendo en cuenta los intereses futuros y los reembolsos del principal. También podría ser necesario que los países estudiaran la posibilidad de ajustar sus políticas monetarias o cambiarias.

5. Para tratar de evitar graves dificultades de balanza de pagos, en ocasiones los gobiernos han adoptado medidas restrictivas de las transferencias corrientes y de los movimientos de capital. Sin embargo, estos mecanismos entrañan costos y pueden causar distorsiones al país que los imponga. Su adopción, o incluso las amenazas de su adopción, también pueden provocar la fuga de capitales si los inversionistas desean "escapar mientras sea posible". Un futuro marco de inversiones para el desarrollo que abarque la IED habría de comprender necesariamente la posibilidad de aplicar salvaguardias, pero con arreglo a criterios bien definidos e internacionalmente aceptados.

III. DISPOSICIONES PERTINENTES EN EL TRATADO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

6. Las disposiciones pertinentes del Tratado que rigen la libertad de los pagos y los movimientos de capital están plasmadas en los artículos 56 a 60 (anteriormente artículos 73 *b*) a 73 *h*) del Tratado Constitutivo de la Comunidades Europeas). En particular, el artículo 56 establece la prohibición de todas las restricciones de los movimientos de capital y de los pagos entre Estados Miembros y entre éstos y terceros países.

7. Las medidas restrictivas sólo se pueden adoptar en circunstancias excepcionales, por ejemplo, cuando existan graves dificultades para la operación de la unión monetaria (artículo 59)² o dificultades de balanza de pagos (artículos 119, 120).³

¹ Es fundamental tratar de comprender lo que condujo a la situación insostenible y determinar si estos factores son un fenómeno temporal o permanente.

² Artículo 59

Quando en circunstancias excepcionales los movimientos de capitales con destino a terceros países o procedentes de ellos causen, o amenacen causar, dificultades graves para el funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al

IV. LIBERTAD DE TRANSFERENCIAS EN LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE INVERSIÓN

8. La mayor parte de los acuerdos internacionales de inversión contienen disposiciones que garantizan la libertad de los pagos corrientes (utilidades, dividendos, etc.) y los movimientos de capital relacionados con la inversión a que se refiere el acuerdo. Esto pone de relieve la importancia de que los inversionistas extranjeros puedan transferir del país receptor los ingresos producidos por su inversión y, en caso de liquidación de su actividad, el valor de su inversión. Esta garantía esencial suele figurar en la mayoría de los tratados bilaterales de protección y promoción de las inversiones (es decir, los TBI) y en los acuerdos de libre comercio que contienen disposiciones relativas a los servicios y las inversiones.

9. Como lo han confirmado los debates en este Grupo de Trabajo, la mayoría de los TBI no incluyen obligaciones vinculantes con respecto a la admisión de las inversiones. Protegen fundamentalmente las inversiones ya existentes de conformidad con las leyes del país receptor. Por

BCE, podrá adoptar respecto a terceros países, por un plazo que no sea superior a seis meses, las medidas de salvaguardia estrictamente necesarias.

³Artículo 119

1. Cuando un Estado miembro afronte dificultades o se vea seriamente amenazado por dificultades con respecto a su balanza de pagos, como resultado de un desequilibrio general en su balanza de pagos, o como resultado del tipo de moneda de que dispone, y cuando estas dificultades sean susceptibles en particular de poner en peligro el funcionamiento del mercado común o la aplicación progresiva de la política comercial común, la Comisión investigará inmediatamente la situación del Estado en cuestión y la medida que, recurriendo a todos los medios a su disposición, dicho Estado haya adoptado o pueda adoptar de conformidad con las disposiciones de este Tratado. La Comisión indicará las medidas cuya adopción recomienda al Estado en cuestión.

Si la medida adoptada por el Estado Miembro y las medidas propuestas por la Comisión no resultan suficientes para superar las dificultades que hayan surgido o que amenacen con surgir, la Comisión procederá, tras consultar al Comité mencionado en el artículo 114, a recomendar al Consejo la concesión de asistencia mutua y los métodos adecuados a ese fin. (...)

2. El Consejo, por mayoría cualificada, otorgará dicha asistencia mutua, y adoptará las directivas o decisiones que establezcan las condiciones y pormenores de esa asistencia, que puede consistir en:

- a) un esfuerzo concertado con cualquier otra organización internacional, o dentro de ésta, a la cual puedan recurrir los Estados Miembros;
- b) medidas necesarias para evitar la desviación del comercio cuando el Estado que afronte dificultades mantenga o vuelva a introducir restricciones cuantitativas contra terceros países;
- c) la concesión de créditos limitados por otros Estados Miembros, sujetos a su aprobación. (...)

Artículo 120

1. Cuando se presenta una crisis repentina en la balanza de pagos y no se adopta de inmediato una decisión dentro del ámbito del artículo 119 2), el Estado Miembro afectado puede, por precaución, adoptar las medidas de protección necesarias. Estas medidas deben tener el menor efecto negativo posible en el funcionamiento del mercado común y no deben superar el ámbito de lo estrictamente necesario para remediar las dificultades repentinas que hayan surgido. (...)

consiguiente, las obligaciones en materia de transferencias previstas en estos acuerdos a menudo no abarcan las transacciones necesarias para hacer nuevas inversiones, sino sólo las transacciones necesarias para la repatriación de beneficios (incluidos los ingresos, los dividendos, las regalías, etc.), para el desarrollo de una inversión existente y para la liquidación del capital relacionado con las inversiones existentes.

10. Más allá de prever la libre transferencia de los pagos corrientes, otros acuerdos que contienen normas relativas a la admisión de las inversiones exigen además a las partes, de forma explícita o implícita, que permitan las transferencias de capital necesarias para hacer nuevas inversiones. Por ejemplo, el párrafo 1 del artículo XI del AGCS exige que los Miembros garanticen los pagos corrientes referentes a sus compromisos específicos, y la nota 8 del artículo XVI del AGCS establece que si un Miembro contrae un compromiso en materia de acceso a los mercados en relación con el modo 3 (la presencia comercial, por ejemplo, la IED) debe permitir al mismo tiempo la correspondiente transferencia de capital a su territorio. Los Códigos de la OCDE⁴ también exigen que los miembros permitan la libre transferencia de los pagos corrientes (utilidades, dividendos, etc.) relacionados con las inversiones abarcadas y los movimientos de capital necesarios para la realización, el desarrollo y la liquidación de la inversión.

11. Si bien el Convenio Constitutivo del FMI no es un acuerdo de inversión propiamente dicho, regula un componente importante relacionado con las corrientes internacionales de inversión. Por regla general, se exige a todos los miembros del FMI que permitan todos los pagos y transacciones corrientes internacionales a los no residentes.⁵ Esto comprende la repatriación en moneda convertible de todos los ingresos obtenidos por las inversiones extranjeras. Sin embargo, el FMI puede autorizar a un miembro a "mantener y adaptar a las circunstancias las restricciones a los pagos y transferencias por transacciones internacionales corrientes que estuviesen en vigor en la fecha de su admisión".⁶

V. SALVAGUARDIAS EXISTENTES POR RAZONES DE BALANZA DE PAGOS EN LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

12. Se ha observado que la mayoría de los TBI no incluyen salvaguardias explícitas por razones de balanza de pagos. Sin embargo, algunos acuerdos bilaterales y regionales recientes, como el TLCAN, permiten las restricciones de los movimientos de capital cuando una Parte "afronte dificultades serias en su balanza de pagos, o amenaza de las mismas ...".⁷

13. El apartado c) del artículo 7 de los Códigos de la OCDE establece que los miembros pueden suspender temporalmente sus medidas de liberalización "si el total de la balanza de pagos de un miembro evoluciona en forma negativa a un ritmo y en circunstancias, incluido el estado de sus reservas monetarias, que considera graves ...".

14. Además, el artículo XII del AGCS permite que los Miembros adopten o mantengan restricciones del comercio de servicios respecto de los pagos o transferencias por concepto de transacciones referentes a sus compromisos "en caso de existencia o amenaza de graves dificultades financieras exteriores o de balanza de pagos". El AGCS también tiene en cuenta la necesidad de los

⁴ Los Códigos de la OCDE de Liberalización de los Movimientos de Capital y de Liberalización de las Operaciones Corrientes de Invisibles.

⁵ Artículo VIII.

⁶ Artículo XIV, sección 2.

⁷ Artículo 2104.

Miembros en proceso de desarrollo económico o de transición económica de mantener un nivel de reservas financieras suficiente para la aplicación de sus programas de desarrollo económico.

15. Las características comunes de la mayor parte de las salvaguardias por razones de balanza de pagos son que las restricciones deben: adoptarse de manera no discriminatoria; aplicarse durante un período limitado; y ser compatibles con las disposiciones del FMI.

16. De conformidad con el Convenio Constitutivo del FMI, más allá de la prescripción de que los miembros obtengan aprobación para mantener las restricciones vigentes de los pagos y las transferencias corrientes, se podría permitir que los miembros adoptaran medidas cambiarias especiales, incluidas las restricciones de las transacciones corrientes por razones de balanza de pagos. Estas medidas suelen incluirse en el marco de las acciones encaminadas a proporcionar "asistencia financiera temporal a los países en el marco de salvaguardias adecuadas a fin de facilitar el ajuste de la balanza de pagos".⁸

VI. CONCLUSIÓN

17. A la luz de las disposiciones vigentes mencionadas *supra*, relativas a las transferencias y las salvaguardias por razones de balanza de pagos, consideramos que un futuro marco de inversiones para el desarrollo debe prever:

- como regla general, que los Miembros permitan: todas las transferencias corrientes y de capital relacionadas con las inversiones establecidas y, en lo que respecta a la realización de nuevas inversiones, todas las transferencias corrientes y de capital relacionadas con las inversiones que estén abarcadas por la lista de compromisos sectoriales de los países.
- con carácter excepcional, una disposición de salvaguardia a fin de proteger a los Miembros en caso de graves dificultades de balanza de pagos. Esta disposición permitiría las restricciones temporales de las salidas de las transferencias corrientes y de capital relacionadas con las inversiones que estén comprendidas en el marco de inversiones para el desarrollo.

18. Como se explica en la Nota de la Secretaría de la OMC relativa a las disposiciones sobre el desarrollo⁹, una disposición de salvaguardia que permita la imposición de restricciones a la inversión

⁸ "Una función fundamental del FMI es proporcionar préstamos a los países que afronten problemas de balanza de pagos de modo que puedan restablecer las condiciones necesarias para el crecimiento económico sostenible. La asistencia financiera concedida por el FMI permite que los países repongan sus reservas internacionales, estabilicen sus monedas y sigan pagando las importaciones sin tener que imponer restricciones comerciales ni controles de capital."

Acuerdo de derecho de giro (ADG). El acuerdo de derecho de giro tiene por objetivo solucionar problemas a corto plazo relacionados con la balanza de pagos y es el servicio más utilizado del FMI. La duración típica de un ADG es de entre 12 y 18 meses.

Servicio Ampliado del Fondo (SAF). Este servicio se estableció en 1974 a fin de ayudar a los países a solucionar problemas más persistentes relacionados con la balanza de pagos que tienen sus raíces en la estructura de la economía. Por consiguiente, los acuerdos en el marco del SAF son de mayor duración (3 años).

<http://www.imf.org>.

⁹ Documento WT/WGTI/W/119, párrafo 48.

por razones de balanza de pagos constituye un ejemplo de "cláusula liberatoria" de especial trascendencia para los países en desarrollo. En cualquier caso, una cláusula relativa a las salvaguardias por razones de balanza de pagos que permita que los Miembros adopten medidas restrictivas sólo debe permitirse en circunstancias excepcionales, estar claramente definida y atenerse a criterios estrictos. Por ejemplo, a nuestro juicio, las restricciones deben:

- ser no discriminatorias;
- ser compatibles con otras disposiciones internacionales pertinentes;
- ser temporales e irse eliminando progresivamente;
- aplicarse de manera que no excedan lo necesario para hacer frente a las dificultades repentinas;
- evitar lesiones innecesarias a los intereses de otros Miembros;
- no utilizarse como justificación de medidas que se adopten para proteger a industrias o sectores concretos.

19. Al igual que en el GATT y en el AGCS, se deben establecer procedimientos específicos respecto de la notificación, el examen y las consultas con la OMC y con otros foros según proceda.

20. Esperamos con interés las intervenciones de otros Miembros sobre estas y otras opciones disponibles con respecto a la cuestión de las salvaguardias por razones de balanza de pagos en el contexto de un marco de inversiones para el desarrollo.
