

Distr.
LIMITADA

TD/B/39(1)/SC.I/L.1/Add.1
5 de octubre de 1992

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
39º período de sesiones
Primera parte
Ginebra, 28 de septiembre de 1992
Comité I del período de sesiones

PROYECTO DE INFORME DEL COMITE I DEL PERIODO DE SESIONES

Relator: Sr. E. M. MANAKINE (Federación de Rusia)

Adición

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. LAS POLITICAS COMERCIALES, EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA REFORMA ECONOMICA: CUESTIONES RELATIVAS A LOS MECANISMOS NACIONALES TRANSPARENTES EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL PROTECCIONISMO (tema 6 del programa) (<u>continuación</u>)	10 - 23	2

Capítulo I

LAS POLITICAS COMERCIALES, EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA REFORMA ECONOMICA: CUESTIONES RELATIVAS A LOS MECANISMOS NACIONALES TRANSPARENTES EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL PROTECCIONISMO (continuación)

(Tema 6 del programa)

10. El representante de China señaló que, como consecuencia de los importantes cambios políticos y económicos que se habían producido en el mundo, muchos países, especialmente los países en desarrollo, habían emprendido reformas económicas y reajustes estructurales con diversos grados de éxito. Una medida importante adoptada por muchos países en desarrollo era la aplicación vigorosa de políticas de liberalización del comercio. El éxito alcanzado por algunos de esos países había demostrado que sólo mediante su integración en la economía mundial a tenor de sus propias condiciones particulares podían esos países esperar participar plenamente de los beneficios de los intercambios internacionales e impulsar sus economías hacia la prosperidad y el desarrollo. Sus políticas de liberalización del comercio no sólo les ayudarían a desarrollar su comercio de exportación, sino que también crearían las condiciones necesarias para la cooperación económica con otros países, especialmente los países desarrollados. En marcado contraste con esa actitud, los países desarrollados no habían reducido las medidas de protección del comercio, tales como las barreras no arancelarias, para responder a las medidas de liberalización adoptadas por los países en desarrollo, sino que, por el contrario, las habían intensificado, dificultando gravemente las exportaciones de los países en desarrollo.

11. En el Compromiso de Cartagena aprobado por la VIII UNCTAD se había propuesto el establecimiento de mecanismos nacionales de transparencia para luchar contra el proteccionismo comercial, iniciativa ésta que era a la vez positiva y acertada. Debido a la falta general de transparencia en la actual política comercial de los distintos países, especialmente de los países desarrollados, se había registrado una proliferación de las medidas proteccionistas. Cuando no se podían eliminar o reconvertir unas industrias tradicionales que ya habían perdido competitividad, esto no sólo entrañaba pérdidas para los intereses de exportación de los países en desarrollo, sino

que también entorpecía el desarrollo normal del comercio internacional. Por ello, urgía establecer mecanismos de transparencia. Mediante estos mecanismos los gobiernos, el público en general y también los demás países podrían tener acceso a información que les permitiera evaluar los costos y beneficios de las políticas industriales y comerciales y, así, estar en una mejor posición para formular una política económica viable a largo plazo. Esta evaluación contribuiría a eliminar las medidas proteccionistas y a potenciar la reestructuración industrial en provecho de todos los países del mundo. Los países desarrollados, por su condición de Potencias económicas y comerciales -y por constituir los mercados principales para las exportaciones de los países en desarrollo-, tenían la obligación de asumir un papel destacado en los esfuerzos encaminados a establecer mecanismos de transparencia o a mejorar los existentes. A este respecto, el capítulo IV del documento TD/39(1)/3 merecía un estudio detenido. El representante de China dijo que estaba de acuerdo en que la secretaría de la UNCTAD debería prestar asistencia técnica para el establecimiento de esos mecanismos en los países interesados.

12. La política de reforma seguida por China había dado lugar a una rápida expansión del comercio. Esto, a su vez, había dado impulso a nuevas reformas. No obstante, al igual que en otros países en desarrollo, las exportaciones de China tropezaban con diversas medidas proteccionistas que impedían su acceso a los mercados de los países desarrollados, destacándose, en particular, las medidas no arancelarias tales como los cupos cuantitativos, las medidas antidumping, la prohibición de las subvenciones y las medidas de cuarentena, y las llamadas normas de control de calidad, que tenían efectos desfavorables sobre las exportaciones y la industria nacional de China. No obstante, se había tomado cierto número de medidas prácticas para reformar el régimen comercial. China había reducido los aranceles sobre 225 artículos, había suprimido el impuesto a la importación y se proponía eliminar gradualmente el sistema de licencias de importación en un plazo de tres años, con excepción de unos cuantos cupos y de cierta protección indispensable para las industrias incipientes, como lo permitía el GATT. Con arreglo a su nivel real de desarrollo económico, China también estaba dispuesta a hacer nuevas concesiones en las negociaciones relacionadas con los aranceles aduaneros, a

página 4

fin de recuperar su puesto como parte contratante del GATT. Desde finales de 1991 China había publicado un total de 47 documentos internos, preparados por el Ministerio de Relaciones Económicas Exteriores y Comercio.

De conformidad con los reglamentos pertinentes del Consejo de Estado de China, el citado Ministerio publicaría nuevas disposiciones en relación con la gestión de las actividades de importación y exportación. Con el tiempo la reforma del sistema comercial de China iría desarrollándose en profundidad y los mercados chinos se harían cada vez más abiertos y transparentes.

13. El representante del Japón consideró pertinentes y acertadas las sugerencias formuladas en el informe de la secretaría (TD/39(1)/3) acerca de las características necesarias de los mecanismos de transparencia, pero pidió a la secretaría que aclarara si estas características podrían ser más pertinentes para los países desarrollados que para los países en desarrollo. Uno de los objetivos principales de los mecanismos de transparencia consistía en eliminar, en las políticas comerciales, el sesgo favorable a las industrias no competitivas que solicitaban protección. La política del Japón encaminada a promover una expansión equilibrada de su comercio no consistía en imponer las llamadas "medidas en frontera", tales como las restricciones a la importación, incluso en relación con las industrias que habían sufrido una disminución de su competitividad relativa, sino más bien en fomentar en tales casos el movimiento de mano de obra y capitales hacia industrias más competitivas. A fin de proporcionar una asistencia suplementaria y limitada al reajuste estructural en la industria mediante los mecanismos de mercado, el Gobierno del Japón había adoptado diversas medidas, entre las que figuraban las subvenciones directas, la financiación y los sistemas fiscales. Como ejemplo de esas medidas cabía mencionar la asistencia prestada a la industria de extracción del carbón.

14. En contestación a la pregunta formulada por el representante del Japón, la secretaría de la UNCTAD recordó que en la reunión del Grupo de Expertos convocada por el Secretario General de la UNCTAD en diciembre de 1991 se había examinado la aplicabilidad de las principales características de los mecanismos de transferencia tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Cierta número de expertos de países en desarrollo habían participado en esa reunión. En general, el Grupo de Expertos había

considerado que las características eran válidas para todos los países. En el caso de los países en desarrollo, se creía que las características podían aplicarse de modo escalonado, según el entorno institucional de los países interesados. Esto era especialmente importante para la relación entre el mecanismo proyectado y los demás órganos públicos competentes.

15. El representante de la Federación de Rusia tomó nota con satisfacción de la labor preparatoria realizada por la secretaría de la UNCTAD y, en particular, de las recomendaciones metodológicas de la reunión del Grupo de Expertos que estudió la evaluación de la protección desde la perspectiva de toda la economía. Al destacar la importancia que tenía para Rusia mejorar el acceso a los mercados mundiales, especialmente en este momento, declaró que el establecimiento de mecanismos de transparencia en su país iría acompañado de la constitución de una base legal para el comercio exterior e interior.

16. El portavoz del Grupo Africano (Egipto) expresó su preocupación ante los acontecimientos que se estaban produciendo en la economía mundial. El año de 1991 se había caracterizado por el nivel más bajo de crecimiento del comercio internacional que se había registrado en ocho años. El comercio mundial había sido y continuaba siendo afectado por los problemas persistentes del proteccionismo, la transformación radical de las economías de Europa central y oriental, los intentos de integración regional y de establecimiento de zonas de libre comercio en los países desarrollados y los desequilibrios en los mercados monetarios y de capitales. En tales circunstancias las medidas proteccionistas eran a la vez causa y efecto de las tendencias prevalecientes en la economía mundial. Los países con participaciones más importantes en el comercio mundial podrían aportar la máxima contribución a la lucha contra el proteccionismo asumiendo una mayor responsabilidad. La solución al proteccionismo consistía en que los países desarrollados adoptaran políticas macroeconómicas eficaces y en que terminara con éxito la Ronda Uruguay, teniendo en cuenta los intereses de todas las partes, en particular los de las más débiles. A los países africanos -la mayoría de los cuales figuraban en el grupo de los países menos adelantados- les preocupaba especialmente la eliminación de las medidas proteccionistas que afectaban a sus exportaciones. En realidad, las sombrías perspectivas de los países africanos en el comercio mundial -en 1992 se preveía que sus exportaciones sólo crecerían un 1,7%-

página 6

tendrían graves repercusiones no sólo sobre el comercio sino también sobre el desarrollo económico de esos países e incluso podría frenar el ritmo de las reformas económicas y del ajuste estructural que con tanta determinación continuaban aplicando. Además de las conocidas medidas de protección del comercio aplicadas por los países desarrollados, existían otras medidas llamadas medidas de la "zona gris", todas las cuales eran perjudiciales e incompatibles con las reglas del sistema de comercio internacional.

En cambio, las medidas adoptadas por los países en desarrollo, en particular por los países africanos, habían tenido por objeto principalmente hacer frente a circunstancias específicas, tales como los problemas de balanza de pagos y la protección de las industrias incipientes, y se ajustaban a las normas del GATT. En todo caso, se estaba recurriendo menos a estas medidas al avanzar el proceso de reforma económica y de liberalización del comercio.

17. A este respecto, el Compromiso de Cartagena de promover el establecimiento de mecanismos nacionales de transparencia "para evaluar las medidas de protección que solicitan empresas o sectores, las consecuencias de estas medidas para toda la economía nacional y sus efectos para los intereses de exportación de los países en desarrollo, así como la necesidad de tomar prontamente medidas concretas para lograrlo" debería formar parte integrante de los esfuerzos de los gobiernos para luchar contra el proteccionismo. Como era lógico, éste no era el único medio de alcanzar ese objetivo, ni constituía un fin en sí mismo. El Grupo Africano estimaba que en este sentido el Compromiso de Cartagena iba dirigido sobre todo a los países desarrollados con objeto de que evaluaran los efectos de sus medidas proteccionistas no sólo sobre las economías nacionales, sino también sobre los intereses de exportación de los países en desarrollo, con el propósito de tomar medidas concretas para frenar e invertir las tendencias proteccionistas, especialmente aquellas que tuvieran efectos desfavorables sobre los países en desarrollo y los países africanos en particular.

18. El representante del Brasil estimó que los mecanismos nacionales de transparencia eran importantes en la lucha contra el proteccionismo, pero consideró que los problemas que se planteaban iban más allá de la simple cuestión de analizar unos mecanismos. En el caso de los países desarrollados, donde ya existían ciertas características de dichos mecanismos y que ya

contaban con una amplia legislación comercial, era fundamental la transparencia en todas las etapas del proceso de formulación de las políticas comerciales. Además, las economías que tenían una importante influencia en el comercio internacional deberían tener presentes los efectos internacionales de las políticas comerciales, en particular sobre los exportadores. En el caso de los países en desarrollo, deberían tomarse ciertas medidas fundamentales antes de que los mecanismos nacionales de transparencia pudieran actuar con eficacia. En la mayoría de estos países, el reciente proceso de liberalización funcionaba en un entorno institucional que no estaba preparado para ello. Así por ejemplo, al no existir mecanismos establecidos para imponer las debidas medidas correctivas del comercio, las presiones ejercidas por sectores afectados por el proceso de liberalización no encontrarían los cauces institucionales adecuados y podrían acabar oponiéndose al propio proceso de liberalización. Para responder a esta situación los gobiernos podían verse obligados a recurrir a procedimientos ad hoc o a aplicar apresuradamente reglamentaciones que podrían no solamente ser contrarias a las normas multilaterales, sino tender a un verdadero proteccionismo y constituir así una falta total de transparencia. Este era el riesgo al que había que hacer frente mejorando las instituciones de política comercial en los países en desarrollo. Unos instrumentos modernos de política comercial que respetaran las normas establecidas multilateralmente eran una condición previa indispensable para el desarrollo de una base cultural que permitiera dar efecto a las recomendaciones de los mecanismos nacionales de transparencia.

19. El representante de Rumania recordó que en la VIII UNCTAD celebrada en Cartagena se había convenido en la necesidad de promover el establecimiento de mecanismos nacionales de transparencia para evaluar las solicitudes de protección y que, a este respecto, se pediría a la secretaría que proporcionara asistencia técnica a los países interesados. Como se señalaba en el informe de la secretaría, los mecanismos de transparencia no eran una panacea para luchar contra el proteccionismo, pero sí podían contribuir notablemente al establecimiento de un régimen comercial más liberal. Entre las instituciones citadas en el informe, el ejemplo de Australia era digno de imitar y unos mecanismos similares podían ayudar a liberalizar aún más el comercio en otros países desarrollados. Asimismo, esos mecanismos podrían ser

página 8

de utilidad para los países en desarrollo y los países en transición, ya que podían facilitar los debates en profundidad dando a conocer las medidas de protección y, por ende, fomentar la adopción de las políticas comerciales más apropiadas.

20. Para Rumania, que era al mismo tiempo un país en desarrollo y un país en vías de transición hacia la economía de mercado, la creación de tal mecanismo ofrecía interés. Rumania había liberalizado sus importaciones como parte del proceso transparente de apertura de su economía hacia el mundo y hacia las reformas económicas conducentes a sistemas basados en las fuerzas del mercado. En la actualidad, el arancel aduanero seguía siendo el único medio permanente con el que contaban las empresas para protegerse de la competencia extranjera. Los mecanismos de transparencia permitirían hacer una evaluación independiente y más objetiva de los efectos que tendrían sobre el conjunto de la economía las medidas de protección solicitadas. También podrían ayudar al Gobierno a resistir las presiones que sobre él ejercieran las empresas para obtener protección en sectores que no tuvieran ninguna posibilidad de llegar a ser competitivos. Sería necesario que la UNCTAD proseguiera sus actividades con miras a la aplicación del párrafo 132 del Compromiso de Cartagena en lo relativo al establecimiento de mecanismos transparentes en el marco de la lucha contra el proteccionismo.

21. El representante de Suecia declaró que la Junta Nacional de Comercio de su país llevaba muchos años actuando como órgano independiente en la esfera de la política comercial. Ese órgano tenía muchas de las características del mecanismo de transparencia que se esbozaban en el informe de la secretaría. Se ocupaba de cuestiones tales como la preparación de la posición del Gobierno sueco en las negociaciones dentro del GATT y su participación en otros foros internacionales en el campo de la política comercial. También examinaba e investigaba las denuncias presentadas por la industria y otros grupos de interés, por ejemplo en los casos de medidas antidumping. Además, fomentaba la realización de estudios sobre determinadas cuestiones, incluida la reglamentación, por ejemplo las restricciones cuantitativas sobre los textiles. Los estudios, el examen de las cuestiones y las propuestas que se formulaban estaban fundadas en las opiniones de todas las partes interesadas y de ese modo proporcionaban unos fundamentos equilibrados para las decisiones

que adoptara el Gobierno. Las empresas y sectores que solicitaban la adopción de medidas de protección, así como las partes afectadas por las medidas propuestas, también participaban en los trabajos, junto con las autoridades competentes tales como la administración de aduanas y el órgano de defensa de la competencia en Suecia. La experiencia de Suecia en relación con el funcionamiento de un mecanismo nacional de transparencia podría servir para alentar a los países que aún no lo hubieran hecho a estudiar la posibilidad de establecer un órgano similar.

22. El portavoz de la Comisión de las Comunidades Europeas señaló que a menudo los grupos de presión que representaban a distintos sectores de producción estaban, sin duda alguna, en mejor posición que las organizaciones de consumidores para hacerse oír por sus gobiernos. Asimismo, las industrias en dificultad eran más propensas a expresar sus opiniones que las industrias prósperas. Ahora bien, esto no era un motivo suficiente para llegar a la conclusión de que los gobiernos otorgaban un trato preferente a las industrias no competitivas en perjuicio de otros sectores de la economía o del conjunto de la economía. Si bien era cierto que toda política comercial fundada en la protección de las industrias no competitivas a nivel internacional estaba abocada al fracaso, no era menos cierto que no podían eliminarse unos sectores industriales en cuanto empezaran a experimentar problemas de competitividad. Esto originaría unos costos socioeconómicos insoportables. En este sentido era particularmente elocuente el capítulo I de la parte III del Informe sobre el comercio y el desarrollo correspondiente a 1992. Cuando era necesario un ajuste estructural, también era importante tener en cuenta otros intereses que no estuvieran vinculados estrictamente a la eficiencia económica. No se trataba, sin embargo, de restar importancia a la realización de un análisis de los efectos de las políticas proteccionistas. Podía servir de ayuda a los encargados de adoptar decisiones y a quienes más sufrieran las consecuencias de las políticas subsiguientes. Además, no solamente debían publicarse las reglamentaciones aplicables, sino que además debía proporcionarse información completa sobre sus efectos menos visibles o simplemente potenciales. Con tal fin, la Comunidad facilitaba la información pertinente a tres niveles. Primero, en todos los Estados miembros las organizaciones independientes de consumidores desempeñaban un papel importante. A través de ellas se había

página 10

eliminado la protección concedida a las industrias nacionales, que era la causa de que los precios fueran más elevados en el país. Segundo, los Estados miembros habían creado organismos públicos para proporcionar información sobre los efectos de las políticas comerciales. Tercero, la Comisión de las Comunidades Europeas contaba con un departamento que se ocupaba de las relaciones con los consumidores, en el que había, entre otras, una dependencia encargada de la "información y educación de los consumidores". La existencia de estos órganos diversos era una prueba de que la CEE y sus Estados miembros eran plenamente conscientes de la importancia de la transparencia en la política comercial, especialmente en lo relativo a sus efectos sobre los consumidores.

23. Añadió que los órganos nacionales y comunitarios no eran los únicos que contribuían a la transparencia. En el plano internacional, cabía mencionar el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, del GATT. La descripción de este Mecanismo que figuraba en el informe de la secretaría era incompleta. Si el fin último del Mecanismo consistiera únicamente en "aumentar la observancia de las reglas del GATT y, así, mejorar el funcionamiento del sistema multilateral", esto sería un fin en sí. En realidad, el Mecanismo tenía otras funciones, en particular permitir a los interlocutores comerciales conciliar sus intereses y resolver sus diferencias. Así pues, tanto los interlocutores comerciales como los países que eran objeto del examen estaban obligados a evaluar los costos y beneficios de los regímenes comerciales a la luz de unos intereses reales y tangibles. El Mecanismo, con algunas mejoras posibles, podía servir de complemento de los organismos nacionales de transparencia. Aunque el Mecanismo se aplicaba a más de 100 países, pocos países tenían órganos análogos a un organismo de transparencia, especialmente los países en desarrollo. La creación o el funcionamiento de tales organismos en los países en desarrollo no estarían exentos de problemas, especialmente si se tenía en cuenta que los datos para los análisis económicos eran incompletos o menos fiables. No obstante, los organismos de transparencia de los países en desarrollo podrían desempeñar una función educativa provechosa. Por ello, la Comisión apoyaba plenamente las conclusiones formuladas en el capítulo V del informe de la secretaría.
